

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Helena Niemi

Kunnallinen päätösvalta, asukkaiden itsehallinto ja kaavoitus

Pro Gradu- tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

Sisällys

Kuvat.....	III
TIIVISTELMÄ	IV
Lähteet	V
Lyhenteet	IX
1 Johdanto.....	1
1.1 Taustaa	1
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne.....	2
1.3 Tutkimusmetodi ja –materiaali	4
2 Kunnallinen itsehallinto ja kunta-valtiosuhde	7
2.1 Kunnallisen itsehallinnon käsite ja perusta	7
2.2 Kunta - valtiosuhde	10
2.3 Kunta - valtiosuhde kaavoituksessa	13
3 Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet kaavoituksessa.....	19
3.1 Kuntademokratian käsite ja toteutuminen.....	19
3.2 Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet	22
3.3 Kaavoitus kuntalaisen näkökulmasta	26
4 Kunnan päätös- ja harkintavalta kaavoituksessa	32
4.1 Hyvän hallinnon perusperiaatteet.....	32
4.2 Päätös- ja harkintavalta kaavoituksessa	39
5 Oikeussuoja kaavoituksessa	46
5.1 Vuorovaikutus kaavoitusmenettelyssä	46
5.2 Valvonta	49
5.3 Muutoksenhaku	51
6 Johtopäätökset ja jatkotutkimus	56
6.1 Kunnan päätösvalta	56
6.2 Kunnan asukkaiden itsehallinto	57
6.3 Kunta – valtio – asukkaat ja kaavoitus.....	59
7 Lopuksi	61

Kuvat

Kuva 1. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä ja maankäytön suunnittelun tasot s 14

TIIVISTELMÄ

Tutkielman tavoitteena on tutkia kunnallista päätösvaltaa, asukkaiden itsehallintoa ja kaavoitusta, ja näiden keskinäistä yhteyttä niihin liittyvien oikeusperiaatteiden kautta. Tutkielma kuuluu kunnallisoikeuden, ympäristöoikeuden ja valtiosääntöoikeuden alaan, metodina on oikeusdogmatiikka.

Kuntien itsehallinto perustuu perustuslakiin, jossa säädetään että kunnallinen hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja monessa suhteessa itsenäinen, täyttä itsenäisyyttä kunnalla ei kuitenkaan valtiosta ole. Valtiolla on useita keinoja ohjata kuntien toimintaa, merkittävin keino lienee taloudellinen ohjaus. Kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavat myös kunnan asukkaat osallistumalla ja vaikuttamalla yhteisönsä toimintaan.

Kunnallinen päätösvalta ja asukkaiden itsehallinto korostuvat erityisesti kaavoituksessa. Vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) korostetaan sekä kunnan omaa valtaa kaavoituksesta päätettäessä, että asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Molempia korostaa kaavojen alustusvelvollisuuden poistaminen jolloin kuntatason kaavoja ei enää tarvitse alistaa valtion vahvistettavaksi. Päätöksenteossään kunta joutuu kuitenkin ottamaan huomioon sekä valtion määrittelemät valtakunnalliset tavoitteet että asukkaiden edut ja maankäyttöön liittyvät tavoitteet.

Kunnallista päätöksentekoa määrittävät perustuslaissa mainitut ja hallintolaissa määritelty hyvän hallinnon peruseriaatteet. Hyvän hallinnon periaatteet ovat erityisen merkittävässä asemassa kunnan käyttäessä kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa harkintavaltaa jonka MRL:n joustavat normit mahdollistavat. Päätökset on kuitenkin kyettävä oikeudellisesti perustelemaan siten, että asianosaisten ja osallisten oikeudet toteutuvat. Hyvän hallinnon pyrkimyksenä on päätöksenteon hyvyys siten että jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja ei tarvittaisi, koska tähän ei aina päästä on laissa turvattu myös jälkikäteiset oikeusturvakeinot kuten oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus.

Lähteet

Kirjallisuus

Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2007.

Ekroos, Ari; Kumpula, Anne; Kuusiniemi, Kari & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOY Lakitieto. Vantaa 2002.

Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2. painos. Edita Prima Oy. Helsinki 2005

Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva & Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Talentum Media Oy. 2. Helsinki 2006.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Liettua 2012.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvä hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Acta Universitatis Tampere 760. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.

Hirvonen, Mikko: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2001.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis. Juvenes Print. Tampere 2013

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. 2. painos. Talentum. Tampere 2008.

Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2001.

Lavapuro, Juha: Kunnallinen itsehallinto ja kuntarakenteen muutokset. Teoksessa Kulla, Heikki; Mähönen, Jukka; Immonen, Raimo; Ossa, Jaakko & Urpilainen, Matti: Oikeus, Vero, Talous. Juhlajulkaisu Kauko Wikström 1943 – 21/12 – 2013. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Sastamala 2013.

Matilainen, Sampsa: Esteellisyys ja kaavoitus, Suomen Kuntaliitto 2014.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008

Mäenpää, Olli: Julkinen organisaatio valinkauhassa – valettavana kunnallishallinto. Teoksessa Helenelund, Jan-Erik; Luoto, Ilpo; Mäntylä, Niina & Siikavirta, Kristian (toim.): Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60- vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265. Vaasa 2012, s 264 - 281.

Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010.

Niemivuo, Matti; Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2. uudistettu painos. Talentum. Elektroninen aineisto. WSOYpro, 2010. <http://verkkokirjahylly.talentum.fi/teos/10ju380482>. 3.4.2015.

Prusi, Tuija: Kunnallinen itsehallinto maankäyttö- ja rakennuslaissa. Teoksessa Kultalahti, Jukka & Penttilä, Seppo (toim): Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos. Vaajakoski 2006, s 263 – 282.

Prusi, Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa, Tampere 2013.

Ryynänen, Aimo: Kuntalain merkityksettömmäksi jäänyt säännös vai itsestäänselvyydessään tarpeeton lainkohta? – Näkökohtia kunnan asukkaiden vapaaehtoispanoksesta kunnan tehtävien hoidossa. Teoksessa Helenelund, Jan-Erik; Luoto, Ilpo; Mäntylä, Niina & Siikavirta, Kristian (toim.): Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60- vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265. Vaasa 2012, s 195 – 215.

Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet. Teoksessa: Hoikka, Paavo (toim.): Kunnat 2000-luvun kynnyksellä: näkökulmia kunnallisan tutkimukseen ja käytäntöihin. 3. painos. Tampereen yliopisto. Tampere University Press. Tampere 2001, s 5 – 32.

Ryynänen, Aimo: Perustuslain tarkastushanke ja kunnallinen itsehallinto. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 3/2007, s 261 – 263.

Sutela, Marja: Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. Teoksessa: Hoikka, Paavo (toim.): Kunnat 2000-luvun kynnyksellä: näkökulmia kunnallisan tutkimukseen ja käytäntöihin. 3. painos. Tampereen yliopisto. Tampere University Press. Tampere 2001, s 77 – 101.

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy. Tampere 1999.

Uoti, Asko: Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Teoksessa Kultalahti, Jukka & Penttilä, Seppo (toim): Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos. Vaajakoski 2006, s 339 – 377.

Virallislähteet

Hallintolaki (434/2003)

Kuntajakolaki (1196/1997)

Kuntalaki (365/1995), uusi kuntalaki (410/2015)

Kuntarakennelaki (1698/2009)

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Maankäyttö ja rakennuslaki (132/1999)

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Suomen hallitusmuoto (94/1919)

Suomen perustuslaki (731/1999)

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytölain muuttamisesta (Finlex)

HE 101/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (Finlex)

HE 268/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Finlex)

KHO:2009-T-2628 (Finlex)

KHO:2011:11

KHO:2013:122 (Finlex)

Vaasan LO 9.7.2001 01/0145/5 (Finlex)

Luonnos hallituksen esitykseksi 8.5.2014, löytyy mm osoitteesta http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lau-sun/name.jsp

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkayttotavoitteet. 4.12.2014.

Internetlähteet

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten internetsivut: <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/aluekehittaminen#.VOI9nixrvbg>

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus: arvio laista saaduista kokemuksista. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannan ohjausryhmä ja valmisteluryhmä. 2013. <http://www.ym.fi/fi-FI/content/28185/25636>. 21.9.2014.

Osallistumisen seuranta ja arviointi kaavoituksessa. Case Tampere. OSSE-loppuraportti. 4-5. http://www.tampere.fi/tiedostot/5bvCTzWd3/OSSE_loppuraportti.pdf. 25.1.2015.

Uusi kuntalaki, Valtionvarainministeriön esittelykalvoja 24.3.2015. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-kuntalaki-voimaan-toukokuun-alusta. 12.4.2015.

Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007: Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. <http://www.ym.fi/download/noname/%7B696F24C1-CAD4-4539-93BE-A77D50114936%7D/37514>. 19.1.2015.

Muut lähteet

Helsingin Sanomat, Mielipidekirjoitus ”Ovatko hallinto-oikeudet kuntien kumileimasimia?” lauantaina 24. toukokuuta 2014.

Lyhenteet

ELY-keskus Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

KHO Korkein hallinto-oikeus

KuntaL Kuntalaki (365/1995)

MRA Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

MRL Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

PL Perustuslaki (731/1999)

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Maankäytön suunnittelua, kaavoitusta, pidettiin aina vuoteen 2000 asti niin tärkeänä ihmisten ympäristöön vaikuttavana suunnitteluna, että kunnallisten kaavapäätösten alistusmenettelyä käytettiin valtion valvonnan muotona.¹ Tämä muuttui, kun tuona vuonna tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999). Tällä lailla kuntien harkintavaltaa kaavoituksessa lisättiin poistamalla kunnan kaavojen alistusvelvollisuus ja siirtämällä päätöksenteon fokukselta kunnan asukkaiden vuorovaikutuksen ja osallistumisen suuntaan. Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus on ollut korvata valtion valvonta kuntalaisten osallistumisella. Kuntalaisille, joita voidaan pitää myös asianosaisina, muodostui uusi rooli keskeisenä tietolähteenä, osallisena ja valvojana. Lainsäätäjä on pitänyt kuntalaisten osallistumista tärkeänä edellytyksenä hyvän elinympäristön luomiselle.²

Tässä tutkimuksessa tutkitaan kunnallisen päätös- ja harkintavallan rajoja, ja erityisesti sitä miten ne toteutuvat kaavoituksessa. Tarkoitus on tutkia kunnalliseen päätöksentekoon ja harkintavaltaan liittyviä oikeudellisia ongelmia ja jännitteitä, ja sitä miten lainsäädäntö ohjaa kuntien suhdetta toisaalta valtioon, ja toisaalta kuntalaisiin nähden. Kunta – valtiosuhte vaikuttaa kaikkeen kunnalliseen päätöksentekoon, myös kaavoitukseen. Infrastruktuuritoimi, maankäytön suunnittelu, kiinteistönmuodostustoimi ja vastuu kestävästä kehityksestä on jaettu valtion ja kuntien kesken.³

Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus perustuu oikeusnormeihin ja niitä konkretisoiviin hallinnollisiin päätöksiin⁴. Ohjauskeinoina voidaan pitää erilaisia suunnittelujärjestelmiä, joista tärkein on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva kaavoitus⁵. Kaavoituksen tarkoituksena on varata alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin, ja asukkailla on oikeus lakiin perustuen osallistua kaavoitukseen ja sen suunnitteluun. Maankäytön suunnittelua voidaan pitää keskeisenä kunnallisena päätöksenteon muotona, koska siihen liittyy usein suuria ja osin keskenään ristiriitaisia taloudellisia etuja⁶. Maankäytön suunnittelu on yksi

¹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 172.

² Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 73.

³ Heuru 2003, 94.

⁴ Ekroos ym 2002, 27.

⁵ Ekroos ym 2002, 28.

⁶ Ekroos ym 2002, 50.

kunnan lakisääteisistä tehtävistä, ja sitä voidaankin pitää kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeisenä kunnan strategisen johtamisen välineenä. Kaavoituksen merkityksellisyyden vuoksi se onkin aikaisemmin ollut vahvasti valtion viranomaisten kontrolloimaa. Maankäyttö- ja rakennuslain yksi tarkoitus on että kunta voi itsenäisesti, valtion puuttumatta päätöksentekoon, päättää sellaisista kunnallisista kaavoista joihin ei liity valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita.⁷

Kunnallinen itsehallinto on turvattu Suomen perustuslaissa (731/1999), sen 121.1 §:ssä säädetään ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Käytännössä kuitenkin päätöksen tekijöinä ovat sekä luottamustoimeen valitut kunnanvaltuutetut että virkavastuulla toimivat viranhaltijat. Päätöksen valmistelijoina toimivat viranhaltijat, ja valtuutetut hyväksyvät (tai hylkäävät) valmiiksi valmistellut päätökset. Kuntalaissa kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia kuitenkin turvataan muun muassa valtuuston päätösvallan ensisijaisuudella. Tärkeimpien päätösten on kunnassa oltava kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen tekemiä⁸.

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus tutkia kunnalliseen päätöksentekoon liittyvää problematiikkaa, sen oikeudellista säätelyä ja toisaalta sitä miten päätöksenteko käytännössä toteutuu. Jotta tutkimukseen saadaan konkreettista sisältöä, on substanssiksi valikoitunut kaavoitus. Kaavoitus tuo lisäväriä tutkimukseen koska kaavoitukseen liittyy paitsi tunteita herättäviä päätöksiä, myös suuria taloudellisia intressejä ja selkeitä ristiriitoja eri asianosaisten välillä. Kaavoitukseen liittyvät asukkaiden vaikutusmahdollisuudet voidaan johtaa suoraan perustuslain 20.2 §:stä, jossa julkinen valta veloitetaan turvaamaan asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen tutkimuskysymyksiä ovat:

- Mistä kunnallinen päätöksenteko saa oikeutuksensa?
- Minkälaista harkintavaltaa kunta voi käyttää päätöksenteossaan, keskittyen erityisesti kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa?
- Miten valtio ja asianosaiset tai osalliset voivat vaikuttaa kaavoitukseen liittyvään päätöksentekoon kunnassa?

⁷ Prusi 2013, 6, Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 172.

⁸ Harjula & Prättälä 2012, 24.

Sisältölukuja tutkimuksessa on neljä. Jokainen luku keskittyy yhteen aihekokonaisuuteen: kunnalliseen itsehallintoon, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, kunnalliseen päätös- ja harkintavaltaan kaavoituksessa ja oikeusturvaan kaavoituksessa.

Luvussa kaksi käsitellään kunnallista itsehallintoa, sen oikeudellista perustaa ja oikeutusta. Luvussa käsitellään myös kunta - valtionsuhdetta yleisellä tasolla, ja myös kunta - valtionsuhdetta kaavoituksessa. Luvussa pohditaan sitä miten kuntien ja valtion oikeudellisesti määritelty suhde näyttäytyy ja toteutuu kaavoituksessa. Kunta voi toimia myös kaavoituskysymyksissä itsehallintoyksikkönä tehden, esimerkiksi, valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä, mutta täysi itsenäinen toimija kunta ei kaavoituksessakaan ole. Alueiden suunnittelu rakentuu ylhäältä alaspäin siten, että valtakunnan tasolla määritellään alemman tasoista suunnittelua ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Seuraavana tasona on maakuntakaava, jolla pyritään yleisesti ohjaamaan aluesuunnittelua maakunnassa. Kuntatasolla suunnittelun muotoja on kaksi, yleiskaava ja asemakaava.⁹ Nimensä mukaisesti yleiskaava on yleinen maankäytön suunnitelma, kun taas asemakaavalla suunnitellaan maankäyttöä yksityiskohtaisemmin.

Kolmannessa luvussa käsitellään asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia lähtien kuntademokratian käsitteestä ja siitä miten se kunnissa toteutuu. Luvussa käsitellään myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, sitä miten kuntalaiset voivat asianosaisina vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Luvun viimeisessä alaluvussa käsitellään sitä miten kuntalaiset voivat käyttää vaikutusmahdollisuuksiaan kaavoituksessa.

Luvussa neljä käsitellään kunnan päätös- ja harkintavaltaa kaavoituksessa. Tässä luvussa käsitellään hyvää hallintoa, rajoittaen käsittelyä siten että sanan ”hyvä” käsite rajataan käsittämään oikeudellisesti hyvää eli lainmukaista. Kunnalliselle päätös- ja harkintavallalle haetaan oikeutusta ja perustaa hyvän hallinnon perusteista, keskittyen erityisesti harkintavallan käsitteeseen ja siihen miten sitä toisaalta oikeutetaan ja toisaalta rajoitetaan. Harkintavalta liittyy olennaisesti kunnalliseen päätöksentekoon. Kuntalaisille, ja kaikille muillekin asianosaisille on taattu vaikutusmahdollisuuksia kuntalaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa ja hallintolaissa. Perusta näille vaikutusmahdollisuuksille voidaan johtaa jo perustuslaista.

⁹ Ekroos ym 2002, 123.

Luvussa viisi käsitellään oikeussuojaa kaavoituksessa, ensin keskittyen ennakoivaan oikeussuojaan eli siihen miten hyvän hallinnon ja erityisesti asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia käyttämällä pyritään ennakkollisesti mahdollistamaan mahdollisimman hyvä päätöksenteko ja oikeusturva. Luvussa käsitellään myös jälkikäteistä oikeusturvaa ja asianosaisten muutoksenhakuoikeuksia ja –menetelmiä.

Lainsäädäntö kulkee tutkimuksen luvuissa sisällön mukana, keskittyen erityisesti maankäyttö- ja rakennuslakiin, kunnalliseen toimintaan liittyviin lakein, hallintolakiin ja perustuslakiin. Lainsäädäntöä, eri lakeja ja oikeuskäytäntöä avataan kerrontaa ja pohdintaa tukien ja selventäen.

Johtopäätökset ja jatkotutkimus- luvussa kootaan yhteen tutkimuksessa tehdyt löydökset, ja pohditaan sitä, minkälaista jatkotutkimusta aiheesta tulisi tehdä. Tätä pohdintaa värittää vastikään voimaan tullut uusi kuntalaki jota tutkimuksessa myös lyhyesti käsitellään.

1.3 Tutkimusmetodi ja –materiaali

Tutkimuksessa käytetty metodi on oikeusdogmatiikka. Oikeusdogmaattisella eli lainopillisella tutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, joka keskittyy voimassa olevan oikeuden tutkimukseen. Siinä tutkitaan laista ja muista oikeuslähteistä löytyvää materiaalia ja annetaan niille oikeudellinen merkitys. Lainopin tutkimuskohteena ovat oikeusnormit, ja sen materiaalina oikeusnormilauseet.¹⁰ Lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, ja sen keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Se pyrkii vastaamaan siihen miten realisoituneessa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden eli oikeusjärjestyksen mukaan.¹¹

Tutkimus kuuluu kunnallisoikeuden, ympäristöoikeuden ja valtiosääntöoikeuden alaan. Kunnallisoikeutta on perinteisesti pidetty hallinto-oikeuden alalohkona, joka sisältää kuntien ja muiden kunnallisten yhdyskuntien asemaa, järjestysmuotoa ja valvontaa koskevat säädökset ja tavanomaisen oikeuden¹². Valtiosääntöoikeudella käsitetään perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi, jolla tarkoitetaan perusoikeuslähtöistä punnintaa käyttämällä perustana perustuslain näkökulmaa. Ympäristöoikeudessa tarkastelun kohteena on fyysi-

¹⁰ Hirvonen 2001, 24.

¹¹ Husa ym 2010, 20.

¹² Prusi 2013, 39–40.

nen ympäristö, joskin ympäristön käsite määritellään tapauskohtaisesti. Tässä tutkielmassa ympäristö käsitetään sekä maankäytön suunnittelun kohteena, että ihmisten asuin- ja elinympäristönä.¹³

Tutkielman lähtökohtana on maankäyttö- ja rakennuslaki ja siihen läheisesti kytkeytyvät kuntalaki (365/1995) sekä hallintolaki (434/2003), sekä perustuslaki (731/1999). Tärkeää on huomata, että tutkielmassa kuntalailla viitataan vuoden 1995 kuntalakiin, uudesta, 1.5.2015 voimaan tulleesta kuntalaista (410/2015) puhuttaessa viitataan uuteen kuntalakiin.

Oikeustieteestä keskeisimpiä tutkielmassa käytettyjä lähteitä ovat olleet kunnallista itsehallintoa ja perusoikeuksia käsittelevät lähteet. Keskeisiä lähde teoksia ovat kirjoittaneet muun muassa Kauko Heuru, Aimo Rynänen ja Erkki Mennola.

Oikeusteoriassa keskeisimpiä lähteitä ovat olleet Mikko Hirvosen ja Kaarlo Tuorin teokset, sekä Ida Koiviston julkisoikeuden alaan kuuluva väitöskirja.

Kunnallis- ja hallinto-oikeudessa tärkeimpiä lähteitä ovat olleet Heikki Harjulan ja Kari Prättälän kuntalain tausta ja tulkinnat, sekä Veli-Pekka Hautamäen ja Kauko Heurun teokset. Myös Olli Mäenpään, Asko Uotin sekä Sampsa Matilaisen teokset ovat olleet tärkeitä lähteitä. Osallisuudesta ja sen merkityksestä on kirjoittanut Marja Sutela.

Maankäyttö- ja rakennuslaista, ja erityisesti kaavoituksesta sekä sen kytkeytymisestä kunnalliseen itsehallintoon ja kunta – valti suhteeseen on kirjoitettu suhteellisen paljon. Tärkeimpinä lähteinä tässä tutkimuksessa on käytetty Lauri Jääskeläisen ja Olavi Syrjäsen, Ari Ekroosin ja Vesa Majamaan sekä Pekka Halmbergin, Auvo Haapanalan, Ritva Koljosen sekä Hannu Rannan teoksia maankäyttö- ja rakennuslaista selityksineen. Arvokkaita lähteitä ovat myös olleet Tuija Prusin artikkelit sekä erityisesti hänen vuodelta 2013 oleva kunnallisoikeuden alaan kuuluva väitöskirjansa kuntien itsehallinnollisesta asemasta kaavoituksessa. Muita käytettyjä lähteitä ovat kirjoittaneet Eija Mäkinen ja erityisesti Olavi Syrjänen, jonka teos harkintavallan käytöstä kaavoituksessa on yksi tärkeimpiä käytettyjä lähteitä. Myös Ari Ekroosin, Anne Kumpulan, Kari Kuusiniemen ja Pekka Vihervuoren ympäristöoikeutta käsittelevä teos on ollut merkittävä lähde.

¹³ Ekroos ym 2000, 3.

Muina lähteinä on käytetty hallituksen esityksiä sekä relevantteja hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Lähdemateriaali on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa lukuun ottamatta kotimaista aihepiirin rajautuessa pelkästään suomalaiseseen kunnallisoikeuteen.

2 Kunnallinen itsehallinto ja kunta-valtiosuhde

2.1 Kunnallisen itsehallinnon käsite ja perusta

Suomalainen kunnallinen itsehallinto ei perustu pelkästään lakiin, vaan myös pitkään perinteeseen. Ensimmäisen kerran kuntien itsehallinnollinen asema määriteltiin vuoden 1919 hallitusmuodossa: ”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään.”¹⁴ Kunnallisen itsehallinnon perustekijöinä voidaan pitää kuntien riippumatonta päätösvaltaa, kunnallista demokratiaa, taloudellista itsenäisyyttä ja omaa tehtäväpiiriä. Se näyttäytyy kansalaisten oikeutena itsehallintoon, heidän osallisuutensa ja vaikutusmahdollisuuksiensa korostamisena.¹⁵ Itsehallintoon kuuluu vallankäyttöä, esimerkiksi aluevaltaa kunnan alueella, talousvaltaa verotusoikeutena, maankäytön ja tulevan kehityksen suunnitteluvaltaa, ja paikallisen kulttuurin edistämistä.¹⁶

Nykyisin kunnallinen itsehallinto on turvattu Suomen perustuslaissa¹⁷, jonka 121.1 §:ssä säädetään: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Koska perinteinen kunnallinen itsehallintoajattelu korostaa kuntaa paikallisena demokraattisena yhteisönä, voidaan katsoa, että kunnallinen demokratia on perustuslain 121.1 §:n keskeinen ilmentymä. Kuitenkin tulkittaessa perustuslain yksittäisiä säännöksiä on pidettävä mielessä perustuslain perusperiaatteet joihin kunnallisen itsehallinnon suoja kytkeytyy. Näitä oikeusperiaatteita ovat ennen kaikkea kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate¹⁸.

Kunnan hallinnon peruslakina pidettävän kuntalain¹⁹ tavoitteena on kunnallisen demokratian ja kuntalaisten osallistumisen lisääminen²⁰, ja täten myös itsehallinnon oikeudellisen käsitteen vahvistaminen. Kuntalain 2 §:ä ilmentää kuntien itsenäisyyttä säätämällä, että kuntien tehtävistä ja velvollisuuksista tulee säätää lailla:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

¹⁴ Suomen Hallitusmuoto, 51.2 § (94/1919).

¹⁵ Prusi 2013, 41.

¹⁶ Prusi 2013, 210.

¹⁷ Suomen perustuslaki (731/1999)

¹⁸ Harjula & Prättälä 2012, 32.

¹⁹ Kuntalaki (365/1995)

²⁰ Sutela 2001, 77.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta voi siis itsenäisesti ottaa hoitaakseen lisää tehtäviä, mutta sen tehtäviä ei voi lisätä tai poistaa kuin lailla säätämällä. Toisaalta kunnan itsenäisyyttä ottaa itselleen tehtäviä rajaa ns. hallinnon toissijaisuuden periaate, jonka mukaan kunnan ei pidä ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, joita muut kunnalliset tahot voivat hoitaa paremmin. Tällaisia kunnallisia tahoja ovat kunnan asukkaat, asukkaiden muodostamat yhteisöt tai kansalaiset.²¹ Kunta ei yleensä myöskään voi ottaa itselleen sellaisia tehtäviä jotka on lailla säädetty valtiolle kuuluviksi. Tämä ei kuitenkaan ole ehdoton periaate, vaan se riippuu tehtävästä. Jos kunnan osallistuminen tehtävän hoitamiseen tuo mukaan jotain paikallista lisäarvoa, ja täten hyödyttää kunnan asukkaita, tulisi se sallia.

Kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, ja täten oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäinen²². Taloudellinen itsenäisyys on yksi tärkeimmistä kunnallisen itsehallinnon ilmentymistä. Toinen tärkeä itsehallinnon ilmentymä on kuntien oikeus päättää itse hallinnostaan, eli kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Kunnan ylin toimielin, valtuusto, saa valtuutensa kuntalaisilta kunnallisvaaleissa, kuten kuntalain 1 §:ssä säädetään. Valtuusto päättää kunnan toimielimistä, ja kunnan viranomaisten toimivallasta ja tehtävistä. *Aimo Ryyänen* kutsuu tätä omavastuisuuden periaatteeksi: itsehallinnon edellytyksen muodostaa sekä toimivalta että mahdollisuus vastata oman alueen päätöksistä omalla vastuulla, ja ennen kaikkea valtion määräysvallasta riippumattomana²³.

Kunnan toimiala jakautuu yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta itse omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen. Yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon kulmakiviä, ja perustuslain 121 §:ssä säädetyn kuntien itsehallinnon katsotaan sisältävän myös kunnan yleisen toimialan²⁴. Se, kuuluuko tehtävä yleiseen toimialaan vai ei, tulisi ratkaista sen perusteella onko tehtävän hoitaminen kunnan ja kuntalaisten edun mukaista. Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunnan on pyrittävä toimenpiteillään edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.²⁵

²¹ Harjula & Prättälä 2012, 125.

²² Heuru ym 2001, 176.

²³ Ryyänen 2001, 16.

²⁴ Harjula & Prättälä 2012, 117.

²⁵ Harjula & Prättälä 2012, 118.

Erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät jotka on lailla säädetty kunnan hoidettavaksi. Yksi erityiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä on maankäytön suunnittelu. Käytännössä maankäytön suunnittelu tarkoittaa kaavoitusta, sen valmistelua sekä maankäyttösuunnitelmien laatimista.²⁶

Vaikka jo perustuslain mukaan kunta kuuluu asukkailleen, on kunta sekä paikalliseen demokratiaan perustuva yksikkö, että paikallisella tasolla toimiva julkishallinnon yksikkö²⁷. Kunta on siis viranomainen. Viranomaisena ja julkisen vallan käyttäjänä kunnan rooli perustuu perustuslakiin jonka 22 §:ssä säädetään ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.” Säännös kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään ja valtioon, mutta se kuitenkin asettaa myös kunnan viranomaisille velvollisuuden tulkita säännöksiä perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisesti²⁸. Perusoikeuksien alueellisesti turvaamisesta huolehtiminen kuuluu siis yhtälailla valtiolle ja kunnille, kuntien etuna on paikallisten olosuhteiden tunteminen ja niiden huomioon ottaminen. Tämän mahdollistaa myös väljä lainsäädäntö ja sen valvonta.²⁹

Kauko Heurun, Erkki Mennolan ja Aimo Rynnäsen mukaan kunnallisella itsehallinnolla on sekä institutionaalinen että subjektiivisoikeudellinen sisältö, se on siis oikeudellisen järjestelmän ja yhteiskunnallisen rakennelman yhdistelmä.³⁰ Kunnallinen itsehallinto on täten paitsi ”yläpuolelta annettu” eli lailla säädetty keinotekoinen järjestelmä, myös kansalaisten tarpeista ”alhaalta rakennettu” rakennelma. Jos kunnallisen itsehallinnon olemassaololla katsotaan olevan joku lähtökohta, on se kuntalaisten tarve ja oikeus vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Oikeusvaltiollinen näkemys kuitenkin korostaa lain ensisijaisuutta, jolloin kunnallinen itsehallinto nähdään valtion luomuksena, johon se voi myös puuttua, kuitenkin vain lain nojalla.³¹

Eurooppalaisissa malleissa yleisen mallin kunnallishallinnon järjestelmille antaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, johon Suomi liittyi vuonna 1991³². Sen 2. artikkelissa sanotaan: ”Paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan, perustuslaissa.”. Paikallinen itsehallinto määritellään peruskirjassa seuraavasti:

²⁶ Prusi, 2013, 1.

²⁷ Prusi 2013, 1.

²⁸ Harjula & Prättälä 2012, 62.

²⁹ Harjula & Prättälä 2012, 7.

³⁰ Heuru ym 2001, 84.

³¹ Heuru 2000, 95.

³² Harjula & Prättälä 2012, 83.

Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.³³

Peruskirja on periaatteessa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta sen määräykset ovat niin väljiä, että niitä käytetään lähinnä tulkintaan vaikuttavina, itsehallintoa tukevin periaatteina.³⁴ Peruskirjan 4.3 artikla käsittelee subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatetta, jota on korostettu erityisesti Euroopan unionin ja kansallisvaltion suhteessa. Artikla kuuluu: ”Julkisista tehtävistä tulee ensisijaisesta huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten.” Täten tunnistetaan se, että paikallisista asioista päätettäessä on otettava paikalliset olosuhteet huomioon. Paikallisen itsehallinnon laajuuden määrittämisen peruskirja jättää kansallisen lainsäädännön vastuulle, kuitenkin siten että paikallisilla viranomaisilla on oltava oikeus toimia heille määritellyissä tehtävissä ilman että muu viranomaisen (keskus- tai aluehallintoviranomainen) saa heikentää tai rajoittaa paikallisviranomaisen toimivaltuuksia. Paitsi toimivaltaa, edellyttää kunnallinen itsehallinto myös tosiasiallista mahdollisuutta vastata kuntaa koskevista päätöksistä omalla vastuulla ja valtion määräyksistä riippumattomana.³⁵

Kuntien ja alueiden itsehallinnollinen asema on otettu huomioon myös Lissabonin sopimuksessa, jonka mukaan Euroopan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä myös paikallisen itsehallinnon osalta³⁶. Tätä on perusteltu muun muassa siten, että voidakseen pätevästi ja riittävän laajalla tavalla päättää paikallisista asioista, on päättävän viranomaisen hyvä olla mahdollisimman lähellä niitä, joihin päätös vaikuttaa. Täten voidaan olettaa että päätöksissä otetaan paikalliset olot ja asiat tarpeeksi hyvin huomioon. Paikalliselle tasolle on jätetty päätettäväksi sellaiset asiat, joissa kuntien on oman etunsa tähden kannattavaa toimia positiivisella tavalla, kuten esimerkiksi ympäristöasiat.³⁷

2.2 Kunta - valtiosuhde

Kunnallisen itsehallinnon tulisi olla valtion ja kuntien välisen työnjaon keskeinen lähtökohta, samoin kuin sen, etteivät kunnat ole valtio-organin osia eivätkä täten sen alaisia.³⁸ Valtion ja kuntien työnjako on kuitenkin epäselvä, erityisesti lupa- ja valvontajärjestelmissä.

³³ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 3.1 artikla.

³⁴ Harjula & Prättälä 2012, 90.

³⁵ Rynnänen 2001, 16.

³⁶ Harjula & Prättälä 2012, 87.

³⁷ Prusi 2013, 80.

³⁸ Heuru ym 2001, 80, 88–89.

Varsinainen oikeudellinen perusta kunnan ja valtion suhteelle löytyy perustuslain 121.2 §:stä: ” Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” Siitä voidaan johtaa periaate, jonka mukaan valtion viranomaisten kuntaan kohdistuvan valvonnan on perustuttava lakiin³⁹.

Valtion ja kunnan suhteesta säädetään myös kuntalain 8 §:ssä, jossa säädetään kuntien toiminnan valvonnasta. Valtion kuntiin kohdistama valvonta kohdistuu lähinnä kuntien toiminnan laillisuuteen. Valvonta kuuluu pääosin tuomioistuimille ja muille laillisuusvalvontaa harjoittaville viranomaisille, kuten valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.⁴⁰ Laillisuusvalvonta onkin ainut valtion kuntiin kohdistavan valvonnan muoto, koska tarkoituksenmukaisuusvalvontaa ei ole. Valtionvalvonnan laajuudesta pitää määrätä lailla, samoin kuntien myötävaikutusvelvollisuuden laajuudesta. Lailla on myös säädettävä se mille valtion viranomaiselle valvontavastuu kuuluu, ja millä laajuudella valvontaa toteutetaan. Valtionvalvonnan muotoina voidaan pitää myös informaatio-ohjausta ja arviointijärjestelmiä, vaikka niiden tarkoitus onkin vaikuttaa päätöksentekoon ohjaavasti etukäteen, eikä alisteisesti jälkikäteen. Valtionvalvonnan poisto on toisaalta siirtänyt enemmän vastuuta kansalaisille, kunnan asukkaille. Tämä korostaa paitsi kunnan asukkaiden asiantuntemusta heitä itseään lähellä olevissa asioissa, myös sitä miten kuntaan kohdistuvan suunnittelun tulee lähteä alhaalta ylös kuntalaisten tarpeista.⁴¹ Varsinkin kaavoituksessa vastuu on siirtynyt valtion viranomaisilta kunnan viranomaisille.

Kunnallista itsehallintoa käsiteltäessä korostuu kaksi eri itsehallintonäkemystä: valtiokeskeinen kuntanäkemyks ja kuntakeskeinen kuntanäkemyks. Valtiokeskeinen kuntanäkemyks korostaa sitä, ettei kuntien itsehallinto ole arvo sinänsä, vaan se perustuu palvelujen saatavuuteen ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Valtiokeskeisen kuntanäkemyksen lähtökohtana on se, että kuntien valta on valtiosta johdettua.

Kuntakeskeinen kuntanäkemyks taas lähtee siitä, että kunnat ovat itsenäisen kehityksen synnyttämiä, ennen kaikkea paikallisia yhteisöjä. Kunnallinen itsehallinto on yhteiskuntaa rakentava perusarvo, jota ei voida hajottaa tai poistaa ilman kuntien suostumusta.⁴² Vaikka nykyisin katsotaan, että kunnat ja valtio ovat päätöksiä tekevinä viranomaisina

³⁹ Harjula & Prättälä 2012, 182.

⁴⁰ Harjula & Prättälä 2012, 10.

⁴¹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 110.

⁴² Prusi 2013, 210–211.

keskenään yhdenvertaisia hallintojärjestelmän sisällä⁴³, ei kuntien olemassaolo ole itseltään selvää. Jos kunta ei kykene turvaamaan asukkailleen perusoikeuksia, voidaan sen olemassaolon oikeutus kyseenalaistaa.⁴⁴ Myöskään perustuslain sanamuoto ei takaa kuntien olemassaoloa, koska kuntien lukumäärää ei ole mainittu. Perustuslain 121.1 §:ssä säädetty ”Suomi jakautuu kuntiin” voidaan suppeasti tulkita siten, että Suomessa on oltava kaksi kuntaa.

Suomalaisessa oikeustieteessä on myös ollut pitkään vallalla perinteinen näkemys jonka mukaan kuntien valta on johdettu valtion vallasta. Tässä niin sanotussa delegoimiskonstruktiossa kuntien itsehallinto on alisteinen valtion valtaan nähden. Kuitenkin, koska perustuslaissa säädetään, että valtiovalta kuuluu kansalle, toteavat *Kauko Heuru*, *Erkki Mennola* ja *Aimo Ryyänen* kunnallisoikeutta käsittelevässä teoksessaan sekä valtion että kuntien johtavan valtansa samasta lähteestä, perustuslaista. Heidän mukaansa perustuslailla säädettyssä kansanvaltaisessa yhteisössä, jossa sekä valtio ja kunnat johtavat legitiimaationsa samasta lähteestä, ja ovat sidottuja samoihin päämääriin, ei valtio voi luovuttaa valtaansa, vaan kansa käyttää perustuslain nojalla valtiovaltaa sekä valtiota että kuntaa kohtaan.⁴⁵ Täten kunnat ja valtio ovat tasavertaisia, eivätkä kunnat ole valtiolle alisteisia.

Valtionvalvonnan vähentymisestä huolimatta on valtiolla vielä keinoja puuttua kuntien olemassaoloon ja päätöksentekoon, esimerkiksi kuntajaosta säätämällä. Kuntajako ei nauti perustuslain suojaa, mutta perustuslain 122.2 §:n mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajakoa voidaan joissain tilanteissa muuttaa ilman kuntien suostumusta, mutta toisaalta vallitseva kuntajako ei kuulu kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan.⁴⁶ Kuntarakennelakia (1698/2009)⁴⁷ voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä koska se ei ole perustuslaki. Toisaalta, koska kunta on alueyhteisö, tulisi kuntalaisten voida vaikuttaa myös kunnan aluetta koskeviin ratkaisuihin.⁴⁸

Valtio voi myös puuttua kunnalliseen itsehallintoon delegoiduin normein, eli tasavallan presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön antamalla asetuksella. Tällaisen vallankäytön käyttö on kuitenkin rajallista, koska delegoitua norminantovaltaa voidaan käyttää vain

⁴³ Prusi 2013, 212.

⁴⁴ Lavapuro 2013, 198.

⁴⁵ Heuru ym 2001, 63.

⁴⁶ Heuru 2006, 47–48.

⁴⁷ Kuntarakennelaki korvasi kuntajakolain (1196/1997) ja siihen tehdyt muutokset vuonna 2009.

⁴⁸ Harjula & Prättälä 2012, 42.

lakia täydentävien säännösten antamiseen ja valtuutus norminantoon täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden edellytykset.⁴⁹

Ministeriöistä valtiovarainministeriö on vastuussa kuntia koskevan lainsäädännön ja hallinnon kehittämisestä. Sen vastuulla on lisäksi myös kuntajaotus, kunnallistalous, valtion ja kuntien suhde, sekä kuntien valtionosuusasiat.⁵⁰ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY- keskusten) web-sivujen mukaan ELY- keskusten rooli on:

Alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön, tavoitteiden ja strategioiden valtakunnallisesta valmistelusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). ELY-keskusten tehtävänä on kehittää ja tukea alueillaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävää hyvinvointia yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.⁵¹

ELY- keskuksilla ei ole yleistä toimivaltaa puuttua kuntien toiminnan laillisuusvirheisiin, mutta ne voivat tutkia kunnan toimintaa saatuaan aiheesta kantelun. Asia voi tulla vireille vain ulkopuolisen kantelun johdosta, ELY- keskuksilla ei ole viran puolesta oikeutta puuttua havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin.⁵²

2.3 Kunta - valtiosuhde kaavoituksessa

Tuija Prusi toteaa väitöskirjassaan kaavoituksen olevan kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeinen kunnan strategisen johtamisen väline. Kaavoituksella itsehallinnollinen kunta vaikuttaa yhteisön kehitykseen ja kunnan jäsenten elinympäristön tulevaisuuteen.⁵³ Kunnalliseen itsehallintoon kaavoituksessa liittyy myös kunnan ja valtion välinen toimivallan jako.⁵⁴

Ennen nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa kaavoitus oli voimakkaasti valtion viranomaisten kontrolloimaa. MRL:iin asti maankäytön suunnittelua pidettiin niin merkityksellisesti ihmisten elinympäristöön vaikuttavana suunnitteluna, että valtion valvonnan muotona säilytettiin kaavojen alistusvelvollisuus.⁵⁵ MRL:in lainvalmisteluaineiston mukaan kunnallisen päätösvallan lisääminen maankäytössä on ollut yksi lain tavoitteista. Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi todetaan:

Esityksessä korostetaan kuntien päätöksentekoa. Valtion valvontaa kuntien kaavoitukseen kevennetään poistamalla alistusmenettely kuntien hyväksymistä kaavoista.

⁴⁹ Heuru 2006, 46.

⁵⁰ Harjula & Prättälä 2012, 183.

⁵¹ <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/aluekehittaminen#.VOI9nixrvbg>

⁵² Harjula & Prättälä 2012, 184.

⁵³ Prusi 2013, 6.

⁵⁴ Prusi 2013, 33.

⁵⁵ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 172.

Kuntien voimavarojen ja asiantuntemuksen riittävyyttä korostetaan erityissäännöksillä. Valtion tehtävät painottuisivat valtakunnallisten tavoitteiden turvaamiseen, neuvotteluyhteistyöhön sekä neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen kunnille kaavoitusprosessin kuluessa. Alueellisella ympäristökeskuksella olisi kuitenkin mahdollisuus puuttua kunnan kaavaratkaisuun uuden oikaisukehotusmenettelyn ja valituksen kautta.⁵⁶

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä kunnallisen itsehallinnon painottaminen perustuu siihen, että maankäytön suunnittelu luo edellytyksiä myös kunnan yleiselle toimialalle. Kaavoituksella luodaan infrastruktuuria, muokataan elinympäristöä ja elinkeinoelämän edellytyksiä. Kuntien päätösvalan vapaus kaavoituksessa tai maankäytön suunnittelussa on kunnallisen itsehallinnon periaatteen yksi tärkeimmistä ilmenemismuodoista.⁵⁷ Täydellistä vapautta kunnalla ei kuitenkaan kaavoituksessakaan ole, kaava ei voi olla lain tai asetuksen vastainen.

MRL korostaa kuntien päätösvaltaa ja vastuuta alueidensa suunnittelussa, sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa. Valtion valvontaa on kevennetty ja valvontavastuuta on siirretty kuntien viranomaisille, tosin samalla neuvottelutarpeet- ja -velvollisuudet sekä lausuntomenettelyt valtion ja kuntien viranomaisten välillä lisääntyivät. Valtio siirtyi jälkivalvonnasta neuvonta- ja asiantuntija-apuun, sekä ennakko-ohjaukseen kaavojen suunnittelussa.⁵⁸

Yksi maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteista on myös kestävä kehitys. Tämä mainitaan lain 1 §:ssä eli lain yleisessä tavoitteessa:

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Jan Ekroos ja *Vesa Majamaa* määrittelevät kestävä kehityksen siten, että sillä tarkoitetaan tapaa tyydyttää ihmiskunnan nykyiset tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omia tarpeitaan⁵⁹. Kunnan näkökulmasta maankäyttö on kestävä kehityksen kannalta sen omassa päätäntövallassa olevista asioista merkittävin, etenkin kun lakiuudistuksessa luovuttiin kaavojen alistusmenettelystä.⁶⁰

⁵⁶ HE 101/1998 vp, esityksen pääasiallinen sisältö, neljäs kappale. Alueelliset ympäristökeskukset huolehtivat toimialueellaan ympäristönsuojelusta, alueiden käytöstä ja rakentamisen ohjauksesta, luonnonsuojelusta ja kulttuuriympäristön hoidosta sekä vesivarojen käytöstä ja hoidosta. Alueellisia ympäristökeskuksia oli 13 ja ne kuuluivat valtion ympäristöhallintoon. Vuoden 2010 alusta alueelliset ympäristökeskukset korvattiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla.

⁵⁷ Prusi 2013, 9-10 ja Heuru ym 2001, 140.

⁵⁸ Prusi 2006, 263-265.

⁵⁹ Ekroos & Majamaa 2005, 13.

⁶⁰ Prusi 2013, 134.

Maankäytön suunnittelussa tulee esiin kunnan kaavoitusmonopoli eli kunnan oikeus ja velvollisuus laatia asemakaava. MRL 51 §:n mukaan:

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Säännös tarkoittaa, että kunnalla on oikeus määrittää milloin, minne ja minkälaisen kaavan se laatii.⁶¹ Kaavan laatimisessa kunta ottaa huomioon kunnan kehityksen, esimerkiksi väestörakenteen muutokset, ja maankäytön ohjaustarpeen, esimerkiksi sen mihin se toivoo asutuksen laajentuvan. Alun perin kaavoitusmonopolilla tarkoitettiin kunnan oikeutta laatia asemakaavoja myös yksityisten maanomistajien maille⁶².

Kunnan tulee maankäyttötavoitteitaan määrittäessä ottaa huomioon kaavahierarkiaa ja sisältövaatimuksia koskevat säännökset. Kaavahierarkia tarkoittaa sitä, että valtakunnallisista alueidenkäytön tavoitteista päättää valtioneuvosto, maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen alustuspäätökset ratkaisee ympäristöministeriö. Kuntatason kaavoista päättää kunta. Kaavaa laadittaessa sen sisältö on määriteltävä siten, että sen sisältö täyttää lain kyseiselle kaavamuodolle asettamat sisältövaatimukset, se täyttää velvoitteen edistää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja noudattaa yleispiirteisemmän, eli hierarkiassa korkeammalla tasolla olevan, kaavan ohjausvaikutuksia⁶³.

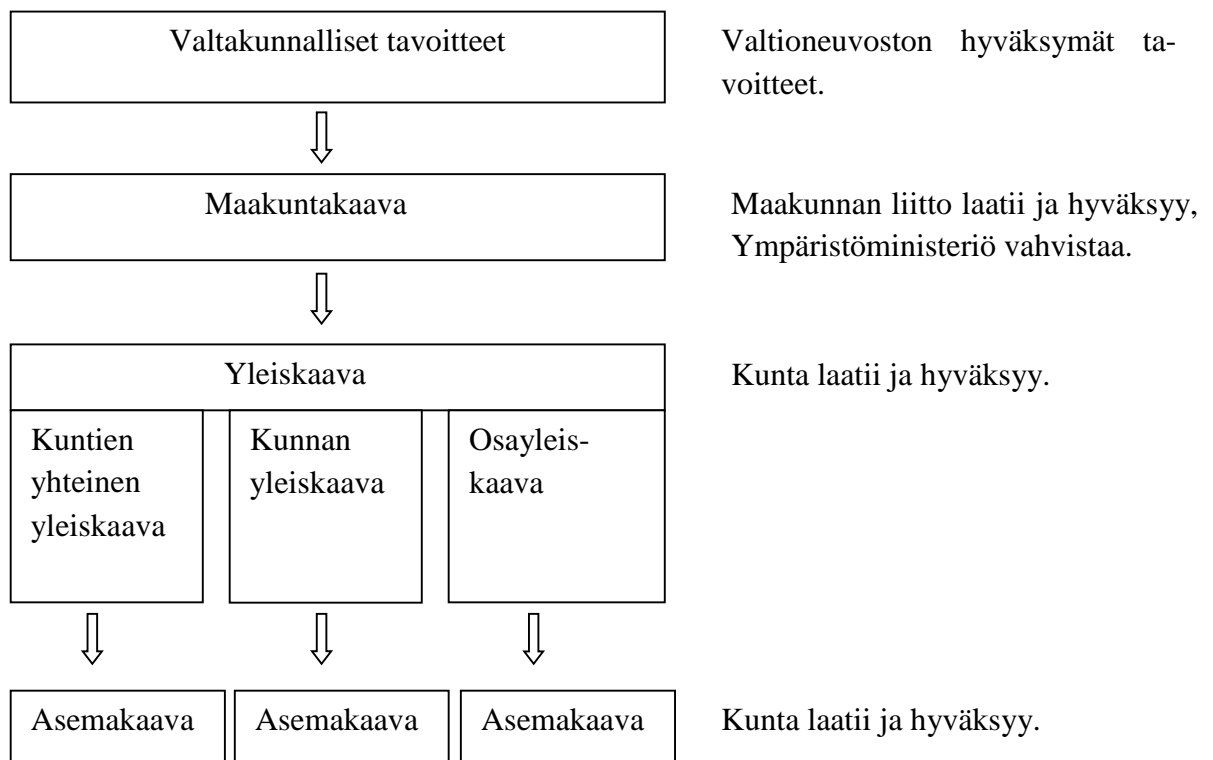
Kuva 1 esittää alueiden käytön suunnittelujärjestelmää ja maankäytön suunnittelun ta-
soja.⁶⁴

⁶¹ Prusi 2013, 225.

⁶² Prusi 2013, 225.

⁶³ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 210.

⁶⁴ Prusi 2013, 236 ja Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 89.



Kuva 1. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä ja maankäytön suunnittelun tasot

Kuntatason kaavoja ovat yleiskaava ja asemakaava. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä yleiskaavan merkitys valtio-kunta – suhteessa korostuu, koska yleiskaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan ja valtakunnallisen alueidenkäytön suunnitelman sisältövaatimukset.

Kunnan viranomaisilla on kuntakohtaisessa kaavoituksessa keskeinen asema. Valtion viranomaisten valvonta ja ennakko-ohjaus kohdistuu valtakunnallisesti ja muuten yleisesti tärkeisiin suunnittelunäkökohtiin.⁶⁵ Valtion kaavoitukseen kohdistaman ennakko-ohjauksen merkitys on mainittu Valtioneuvoston päätöksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, joista säädetään MRL 22 §:ssä. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annettiin vuonna 2000 ja sitä tarkastettiin vuonna 2008. Päätöksen mukaan:

Lain mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus ja vaikuttavuus edellyttää ennalta asetettuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka ohjaavat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua. Tavoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa.⁶⁶

⁶⁵ Prusi 2013, 111.

⁶⁶ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 2008, 2.

Valtio siis valvoo, ettei valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ole jätetty ottamatta huomioon, ja että maakuntakaavan sisältövaatimukset on maakuntakaavassa täytetty. Maakuntakaava ohjaa kuntatason kaavoja.⁶⁷

Maakuntakaavoitus ja maakunnallinen suunnittelu kuuluu Maakunnan liiton vastuulle. Maakunnan liitto on kuntalain mukainen kuntayhtymä, kuitenkin sen jäsenyys on kunnille pakollista: kunnat eivät voi erota maakuntien liitosta eivätkä vaihtaa maakunnan liiton jäsenyyttä. Prusin mukaan maakuntakaavan laatiminen ja maakunnallinen suunnittelu ovat muodollisesti tavallaan kunnallisen itsehallinnonkin piiriin kuuluvia tehtäviä, vaikka kunnat harjoittavat maakunnallista suunnittelua yhteistyönä muiden kuntien kanssa maakunnan liiton alaisuudessa.⁶⁸ Maakuntakaavan keskeisin oikeusvaikutus liittyy kaavoituksen ja suunnittelun ohjaukseen, ja sen kautta myös valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet ja päämäärät välittyvät kunnalliseen kaavoitukseen.⁶⁹ Maakuntakaavassa esitetään koko maakuntaa koskevat kysymykset, kuten tielinjaukset⁷⁰.

Kuntien yhteisen yleiskaavan, samoin kuin muiden yleiskaavojen, on sopeuduttava maakuntakaavan kokonaisuuteen. Jos maakuntakaavan alueella ei ole yleiskaavaa, ohjaa maakuntakaava suoraan asemakaavoitusta. Poikkeuksena muista kaavoista maakuntakaavan vahvistaa ympäristöministeriö. Hallituksen esityksen mukaan vahvistaminen on tarpeellista, koska maakuntakaava on keskeinen kaavamuoto toteutettaessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niiden välittämiseksi muuhun suunnitteluun.⁷¹ Maakuntakaavojen vahvistamisen lisäksi MRL:in 17 §:n mukaisesti ympäristöministeriö edistää, ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta.

Ympäristöministeriö käyttää pakkokeinoja jos viranomaiset ovat laiminlyöneet velvollisuuksiaan. Pakkokeinoja voidaan käyttää rakennusjärjestyksen tai kaavan laatimiseksi, tai kaavan pitämiseksi ajan tasalla. Ympäristöministeriö voi myös velvoittaa maakunnan liittoa laatimaan maakuntakaavan.⁷² Pakkokeinot ovat yleensä määräysluontoisia.

Valtio ei kuitenkaan enää valvo kuntien kaavoitusta ympäristöministeriön välityksellä, vaan alueelliset ohjaustehtävät ovat maankäyttö- ja rakennuslain myötä siirtyneet ELY-keskuksille. Valtion rooli on siirtynyt ennakko-ohjauksen ja asiantuntija-avun suuntaan,

⁶⁷ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 83.

⁶⁸ Prusi 2013, 266-267.

⁶⁹ Ekroos ym 2002, 149.

⁷⁰ Prusi 2013, 235.

⁷¹ Prusi 2013, 267.

⁷² Prusi 2013, 296.

niin kuin lainsäätäjä on tarkoittanut.⁷³ Kunnat käyvät ELY- keskusten kanssa vähintään kerran vuodessa kaavoitusta ja maankäytön suunnittelua koskevan kehityskeskustelun. Lisäksi ELY- keskuksset, samoin kuin muut toimivaltaiset viranomaiset, voivat tehdä valituksia toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valitus onkin yksi valtionvalvonnan muoto.

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ssä säädetään viranomaisneuvottelusta, jossa kunnan on neuvoteltava ELY- keskuksen kanssa kaavasta, jolla on tärkeitä seudullisia merkityksiä. Ryyinäsen mukaan tämä neuvottelumenettely ja vuorovaikutus mahdollistaa oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle jäävän valtionvalvonnan ja -ohjauksen. Kunta ei voi valittaa tällaisesta ohjauksesta, mutta se on velvollinen noudattamaan neuvottelumenettelyssä tapahtuvaa ohjausta.⁷⁴

Vaikka päätösvalta kaavoituksessa kuuluu kunnalle, voivat kunnan ja valtion edut ajautua vastakkain. Valtio voi taivutella kunnan hyväksymään sille vastemielisen kaavoitusratkaisun vedoten yleiseen tarpeeseen ja ratkaisun taloudelliseen merkitykseen kunnalle. Tällainen ratkaisu voi esimerkiksi olla asuinalueen läpi menevä tieratkaisu. Samoin kunnalla ja valtiolla voi olla myös maanomistajina ristiriitaisia pyrkimyksiä ja päämääriä.⁷⁵

Kunnan maapolitiikassaan käyttämiin keinoihin ja niiden laajuuteen vaikuttavat myös kunnan poliittisessa prosessissa määritellyt tavoitteet. Itsehallinnon vuoksi kunnallinen päätöksentekoympäristö poikkeaa esimerkiksi valtion aluehallinnosta. Kunnallisesta päätöksenteosta voidaan tunnistaa sekä poliittisia että oikeudellisia elementtejä.⁷⁶

⁷³ Prusi 2013, 7.

⁷⁴ Prusi 2013, 13.

⁷⁵ Syrjänen 1999, 176.

⁷⁶ Hovila 2013, 23.

3 Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet kaavoituksessa

3.1 Kuntademokratian käsite ja toteutuminen

Kauko Heurua lainaten ”Kunnallinen itsehallinto on luotu ihmisten vuoksi. Se on tehty siinä uskossa, että ihmiset itse kykenevät luomaan edellytykset niin aineelliseen kuin henkiseenkin hyvinvointiin.”⁷⁷

Perustuslaki takaa kunnille itsehallinnon suhteessa valtioon, ja samalla toteaa, että itsehallinto on kunnan asukkaiden itsehallintoa. *Olli Mäenpään* mukaan tämä perinteinen kunnallinen itsehallintoajattelu on omiaan korostamaan kuntaa paikallisena ja erityisesti demokraattisena yhteisönä.⁷⁸ Kunnan asukkaiden itsehallinto edellyttää toimivaa paikallista, kunnallista demokratiaa. Kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus sisältää kunnan asukkaiden oikeuden valita hallintoelimensä ja sen, että päätösvalta kunnassa kuuluu asukkaiden valitsemille valtuutetuille.⁷⁹

Valtuuston asema kunnan tärkeimpänä viranomaisena ja toimielimenä voidaan johtaa siitä, että valtuusto on ainoa kunnan asukkaiden suoraan vaalilla valitsema orgaani, ja toisaalta sillä on kunnan päätöksenteon suhteen yleinen toimivalta.⁸⁰ Valtuusto päättää kaikista kunnan kannalta tärkeistä asioista. Sen asemaa ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta korostetaan kuntalaissa.⁸¹ Valtuustolla on kuntalain 27.1 §:n mukaisesti myös velvollisuus pitää huolta siitä kunnan asukkaiden edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Luodakseen edellytykset kuntalaisten osallistumiselle täytyy valtuuston määritellä myös se, miten kuntalaisille tiedotetaan heitä koskevista asioista, jotta kuntalaiset saavat päätöksentekoon tarvittavan riittävän tiedon.⁸²

Kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat tekevät keskeiset kaavoitusta koskevat päätökset. Näissä kunnan toimielimissä päätösvaltaa käyttävät luottamushenkilöt.⁸³ Yleiskaavan hyväksyminen kuuluu kunnanvaltuustolle, eikä muulla kunnan toimielimellä voi olla toimivaltaa sitä hyväksyä. Täten voidaan katsoa, että yleiskaava on kuntademokratiassa keskeinen väline koska sen hyväksyy aina asukkaiden valitsema valtuusto.

⁷⁷ Heuru 2006, 63.

⁷⁸ Mäenpää 2012, 265.

⁷⁹ Mäenpää 2012, 270.

⁸⁰ Heuru ym 2001, 145.

⁸¹ Harjula & Prättälä 201, 205.

⁸² Sutela 2001, 95.

⁸³ Prusi 2013, 121–122.

Asemakaavan hyväksymisen valtuusto voi johtosäännöllä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.⁸⁴

Heikki Harjula ja *Kari Prättälä* toteavat, että kansanvallan periaate määrittää tausta-arvoja ja tulkintaympäristöä kunnallishallintoa koskeville perustuslain säännöksille. Se kytkee kunnallishallinnon valtiosäännön arvoperustaan ja lujittaa kunnallishallinnon institutionaalista suojaa. Periaatteena kansanvallan periaate korostaa paitsi kunnan asukkaan oikeuksia osallistua kunnan hallintoon ja päätöksentekoon, myös lainsäätäjän velvollisuuksia huolehtia näitä koskevista järjestelyistä. Myös kunnilla on velvollisuus kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huolehtimisesta.⁸⁵ Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttaminen tulisikin nähdä keskeisenä osana kunnan toimintaa.

Kunnallisella itsehallinnolla on lain tuoma suoja, mutta se ei kuitenkaan toimi tyhjiössä, vaan on riippuvainen kunnan asukkaista ja heidän halustaan vaikuttaa oman ympäristönsä kehittämiseen. *Asko Uotin* mukaan oikeutus kunnalliselle itsehallinnolle riippuu viime kädessä kansalaisten kiinnittymisestä paikalliseen yhteisöön ja heidän halustaan osallistua sen toimintaan.⁸⁶ Itsehallinto on luotu ihmisten vuoksi siinä uskossa, että he itse vaikuttamalla luovat edellytykset hyvinvointiin. Ryynäsen mukaan itsehallinnon etuina voidaan pitää kansalaisten osallisuutta ja kiinnittymistä, läheisyyttä ja kokonaisnäkemyksiä. Kansalaisten sitoutumista paikallisuuteen voidaan pitää kontaktipintana kansalaisten ja päättäjien välillä, kansalaiset myös valvovat kunnan päättäjiä ja tarjoavat heille arvokasta tietoa paikallisista olosuhteista ja tarpeista.⁸⁷

Aimo Ryynänen kirjoittaa, että asukkaiden oikeudella osallistua julkisten asioiden hoitoon on kansainvälisoikeudelliset takuut. Ryynänen toteaa myös, että kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus on kunnan valta itse hoitaa asiansa. Kun kunta on samalla alueyhteisö, johon jokaisen kunnan asukkaan on kuuluttava, voidaan tästä vetää se johtopäätös, että vastuu kunnan asioiden hoidosta on periaatteissa kaikilla.⁸⁸ Asukkaiden vastuuta omasta elinympäristöstään ei voi siirtää vaaleilla valituille valtuutetuille, vaan se säilyy asukkailla itsellään.

⁸⁴ Ekroos ym 2002, 223.

⁸⁵ Harjula & Prättälä 2012, 32.

⁸⁶ Uoti 2006, 345.

⁸⁷ Ryynänen 2007, 6.

⁸⁸ Ryynänen 2012, 201.

Perustuslaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa ja samaan aikaan syntyneessä laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki), painotetaan viranomaisen toiminnan avoimuutta, asukkaiden vapaata mielipiteenmuodostusta, mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa etujaan ja oikeuksiaan⁸⁹. Keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että julkisen vallan, eli kaavoituksesta puhuttaessa kunnan, on pyrittävä turvaamaan asukkailleen oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kunnallishallinnolta edellyttää entistä avoimempaa toimintaa se, että asukkaat voivat sekä osallistua suoraan asioiden käsittelyyn, että vaikuttaa jo vireillä oleviin asioiden käsittelyyn.⁹⁰ Asukkaiden oikeudella saada tietoja viranomaisen asiakirjoista on erityinen demokratiaulottuvuus, koska se toteuttaa asukkaiden oikeutta valvoa julkista valtaa ja käyttää vaikuttamisoikeuksiaan.⁹¹ Asukkaiden, kuntalaisten, suora osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan asioiden käsittelyyn edellyttää kunnallishallinnolta avointa toimintaa ja tiedottamista.⁹² Julkisuusperiaatteen mukaista valvontatehtävää ei voida suorittaa ilman avoimuutta ja kuntalaisten tiedonsaantia viranomaisten toiminnasta ja päätösten perusteista.

Demokratia on itseisarvo ja sen vaatimus voidaan johtaa suoraan perustuslaista. Sen toteutuminen, ja sen aste, ovat kuitenkin riippuvaisia kuntalaisten osallistumisesta ja toiminnasta. Demokratian ratkaisut ovat aina demokratian itsensä kannalta ehdottoman oikeita, jos ne ovat muodollisesti ja aineellisesti oikeusjärjestyksen mukaisia.⁹³ Se, ovatko ratkaisut kuntalaisten kannalta oikeita, riippuu ratkaisujen sisällöstä ja kuntalaisten tarpeista. Tästä johtuu *Marja Sutelan* mukaan se, ettei kunnallinen demokratia ei toteudu samanlaisena ja samanasteisena kaikissa kunnissa.⁹⁴ Edustuksellisen demokratian lisäksi kunnissa voidaan käyttää hyväksi myös demokratian suoria ja välittömiä muotoja, kuten kansanäänestyksiä ja kuntalaisten osallistumista ja osallistamista päätöksentekoon esimerkiksi erilaisten lautakuntien jäseninä.

Lauri Jääskeläinen ja *Olavi Syrjänen* toteavat, että kuntalaisten osallistumisen ja vuorovaikutuksen korostamisella on maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitus yltää kunnallisessa demokratiassa uudelle tasolle, jossa kansanvalta tarkoittaa enemmän kuin pelkkää

⁸⁹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 72.

⁹⁰ Harjula & Prättälä 2012, 10.

⁹¹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 73.

⁹² Harjula & Prättälä 2012, 10.

⁹³ Heuru 2000, 52.

⁹⁴ Sutela 2001, 88.

kunnan virallisten hallintoelinten hallinnointiaan. Heidän mielestään voidaan puhua tavoitteellisesta kansalaisyhteiskunnasta, jossa painotetaan demokratian korkeampaa ilmentymää ja tasoa. Tällä tarkoitetaan kuntalaisten osallisuutta julkisten asioiden sääntelyyn ja yhdyskuntien itseorganisoitumista niin pitkälle kuin mahdollista.⁹⁵

3.2 Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään kuntalain 4. luvussa. 27 § listaa erilaisia keinoja edistää kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia, mutta jättää näiden soveltamisen ja toteuttamisen kuntien harkintaan. Kuntalain 27 §:n mukaan:

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalaki on kuitenkin väljä puitelaki, joka antaa kunnille itselleen mahdollisuuden luoda, haluamallaan tavalla, edellytykset kunnan asukkaiden osallistumiselle ja vaikuttamiselle⁹⁶ koska paikallisyhteisön asioiden hoitamisen katsotaan perustuvan asukkaiden omavastuuseen⁹⁷. Kunnan asukkaan aloiteoikeudesta säädetään kuntalain 28 §:ssä. Sen mukaan kansalais- tai kuntalaisaloitten on kuuluttava valtuuston toimivaltaan ja sen tekijöinä tulee olla vähintään 2% kunnan äänioikeutetuista asukkaista jotta se voidaan ottaa valtuuston käsittelyyn. Kuntalain 29 §:ssä säädetään tiedottamisesta, sen mukaan kunnan asukkailla on oikeus tietää miten kunnan yhteisiä asioita hoidetaan. Lisäksi MRL:n 7 §:ssä säädetään kaavoituskatsauksista, sen mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, joita voidaan pitää merkittävinä. Kaavoituskatsauksessa selostetaan lyhyesti kaava- asioista ja niiden käsittelyvaiheista.⁹⁸ Suorasta osallistumisesta, kunnallisesta kansanäänestyksestä on säädetty kuntalain 30 ja 31 §:ssä. Suoran osallistumisen

⁹⁵ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 73–74.

⁹⁶ Sutela 2001, 77.

⁹⁷ Heuru ym 2001, 49.

⁹⁸ Harkula & Prättälä 2012, 301–305

voisi myös katsoa vahvistavan kunnallista itsehallintoa, koska näin kuntalaiset suoraan käyttävät sitä heille suotua määräysvaltaa.

Perustuslaki turvaa asukkaille oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon, perustuslain 2.2 §:ssä säädetään, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tästä voidaan johtaa asukkaiden oikeus osallistua myös maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen asuinkunnassaan. Myös perustuslain 14 § antaa asukkaille oikeuksia osallistua päätöksentekoon, säädös paitsi takaa asukkaille ääni- ja vaalioikeudet, sen neljännessä momentissa todetaan, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös valtuuston päätösvallan ensisijaisuutta voidaan pitää tapana turvata kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia, koska tärkeimpien kunnan päätösten on oltava asukkaiden suoraan valitseman toimielimen, eli valtuuston, tekemiä.

Perustuslaki ei määritä asukkaille pelkästään oikeuksia, vaan myös velvollisuuksia. Perustuslain 20.1 § kuuluu seuraavasti: ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.” Tähän perusoikeussäännökseen sisältyvä osallisuus-oikeutta koskeva lauseke pyrkii edistämään yksilöiden, kuntalaisten, mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös antaa perustuslaillisen toimeksiannon ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siihen suuntaan, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan⁹⁹. MRL on esimerkki tällaisesta lainsäädännöstä.

Toimiva demokratia edellyttää vastavuoroisuutta: vapaudet tuovat mukanaan myös vastuuta. Asukkailla, kuntalaisilla, on paitsi oikeus osallistua oman ympäristönsä kehittämiseen, myös vastuu siitä. Ryynäsen mukaan yksilön vapauden suhde hänen yhteiskuntaa koskevaan vastuuseensa kuvaa modernin valtiollisuuden yhtä keskeistä kysymystä.¹⁰⁰

Asukkailla on myös oikeus valvoa julkista valtaa, sekä käyttää osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiaan. Kuntalaiselle valitus on viimekätinen vaikuttamis- tai valvomiskeino.

⁹⁹ Husa & Pohjalainen 2008, 203.

¹⁰⁰ Ryynänen 2012, 200.

Valitus on taustatuki sille, että asiat hoidetaan laillisesti, ja että osallistumis- ja vaikutuskeinot otetaan kunnissa vakavasti.¹⁰¹ Kuntalaisia ei tulisi nähdä vain hallinnon tai palvelujen saajina, objekteina, vaan aktiivisina subjekteina, jotka ottavat osaa hallinnon ja palveluiden kehittämiseen.

Kuntalaisten oikeudella ja mahdollisuuksilla osallistua kunnan päätöksentekoon ja toimintaan on laillinen perusta, mutta osallistumisen toteutuminen riippuu kuntalaisista itsestään. Kuten Rynänen ja *Anttiroiko ym.* huomauttavat, ovat kunnat asukkaiden kannalta pakkoyhteisöjä, ja niiden jäsenyys määräytyy vakinaisen asuinpaikan mukaan.¹⁰² Kuntalainen ei voi siis itse valita jäsenyyttä, eikä valita sitä muuten kuin asuinpaikkaa vaihtamalla. Kun laissa puhutaan kunnan jäsenestä tai kunnan asukkaasta kumpikin käsite määritellään kunnan alueen kautta.¹⁰³ Jäsenyyteen voidaan pakottaa, toisin kuin osallistumiseen, ja yleensä kuntalaiset ovatkin valmiimpia osallistumaan, kun joku asia koetaan tarpeeksi läheiseksi tai tärkeäksi. Ollakseen aktiivinen osallistuja, keskustelija tai vaikuttaja tarvitsee kuntalainen varmuuden siitä että osallistumisesta on jotain hyötyä.¹⁰⁴ Myös *Anttiroiko ym.* pitävät kansalaisten omakohtaista kiinnostusta ja vastuuonttohalukkuutta kunnallisen itsehallinnon toimintakyvyn keskeisinä reunaehtoina.¹⁰⁵ Kuntalaisten osallistuminen on olennainen osa demokraattista järjestelmää, ja osallistuva demokratia korostaa kuntalaisten suoraa vaikuttamista heitä itseään lähellä oleviin asioihin. Osallistumisen katsotaan olevan omaehtoista ja vapaaehtoista, toimintaa, jonka lähtökohtana on kuntalaisen itsensä kokema tarve osallistua¹⁰⁶, kun taas osallistamisen lähtökohta on jossain muualla kuin kuntalaisessa itsessään. Osallistava kunta pyrkii osallistamaan kuntalaisiaan.

Sutelan mukaan osallistuminen voidaan jakaa kolmeen osaa, varsinaiseen osallistumiseen, tiedonhankintaan jotta osallistuminen perustuu riittävään tietoon, ja ratkaisuiden ja päättäjien toiminnan valvontaan.¹⁰⁷ Varsinaiseen osallistumiseen kuuluvat sekä edustuksellinen että suora osallistuminen. Tiedonsaantioikeus liittyy kuntalaisten oikeusturvaan, ja valvonta yleiseen hallinnon julkisuusperiaatteeseen sekä jälkikäteiseen oikaisuvaatimus- ja valitusmahdollisuuteen. Osallistuminen ja vaikuttaminen suoran demokratian

¹⁰¹ Mäkinen 2010, 30.

¹⁰² Rynänen 2012, 201 ja *Anttiroiko ym* 2007, 18.

¹⁰³ Heuru 2006, 55.

¹⁰⁴ Sutela 2001, 79.

¹⁰⁵ *Anttiroiko ym* 2007, 32.

¹⁰⁶ *Anttiroiko ym* 2007, 249.

¹⁰⁷ Sutela 2001, 83.

keinoin vaatii kuntalaisilta enemmän kuin edustuksellinen demokratia, koska osallistuminen merkitsee myös vastuun ottamista.¹⁰⁸ Kuten aiemmin on todettu, kunnan asukkaat osallistuvat itseään lähellä olevien asioiden, ja sellaisten asioiden joista kokevat olevan itselleen hyötyä, hoitamiseen. Tällöin myös vastuuta otetaan itseä lähellä olevista asioista. Toisaalta kuntalaiset myös ottavat helpommin osaa asioihin myös, jos kokevat päätöksistä olevan heille itselleen haittaa. Esimerkiksi kaavoitettavalla alueella jo asuvat vastustavat usein täydennysrakentamista, varsinkin jos rakentamisella ei nähdä olevan mitään itseä hyödyttäviä myönteisiä vaikutuksia (niin sanottu NIMBY, eli Not in My Back Yard-ilmiö).¹⁰⁹

Uudessa kuntalaissa (410/2015) pyritään vahvistamaan demokratiaa muun muassa vahvistamalla kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja sekä lisäämällä vuorovaikutusta. Kuntademokratian kehittäminen voidaan jakaa kolmeen eri osaan. Yhdessä osassa kehitetään aktiivisesti ja yhteistyössä kuntalaisten kanssa sopivia toimintatapoja ja käytäntöjä kuntatasolla. Toisessa luodaan lainsäädäntöä kehittämällä edellytyksiä kuntalaisille ja kunnille sekä edistetään toivottujen toimintatapojen käyttöönottoa. Kolmannessa pyritään vaikuttamaan suhtautumiseen ja asenteisiin siten että nähdään osallistumisen ja vaikuttamisen täydentävän edustuksellista osallistumisen, ja että kuntalaiset nähdään voimavarana.¹¹⁰ Varsinainen lakiteksti jättää kuitenkin kunnille harkintavaltaa osallistumisen keinovalikoiman käytön suhteen ja myös velvoittavan sääntelyn osalta kunnille jätetään riittävä harkintavalta päättää toteuttamistavoista paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.¹¹¹ Myös tiedottamisen ja viestinnän roolia osallistumisessa korostetaan, sillä hallituksen esityksessä todetaan, että ”aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle”. Kunnalta edellytetään jatkossa aktiivista otetta ja tehokasta viestintää, mutta tiedottamisen laajuus ja tavat jäävät kunnan harkintaan.¹¹²

¹⁰⁸ Sutela 2001, 99.

¹⁰⁹ Prusi 2013, 136.

¹¹⁰ Valtionvarainministeriö: Uusi kuntalaki. Esittelykalvoja 24.3.2015, 27.

¹¹¹ HE 268/2014 vp, 121.

¹¹² HE268/2014 vp, 158.

3.3 Kaavoitus kuntalaisen näkökulmasta

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä lainsäätäjän tarkoitus oli, että valtion valvonnan poistaminen korvataan asukkaiden osallistumisella. Tällöin asukkaiden rooli kaavoituksessa on olla keskeinen tietolähde, osallinen ja valvoja.¹¹³ Hallituksen esityksessä todetaan:

Lain yleisenä tavoitteena korostetaan myös jokaisen mahdollisuutta tasa-arvoiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tältä osin tavoite liittyy muun muassa perusoikeuksien toteutumiseen. Suunnittelun laatu ja asiantuntemuksen monipuolisuus lain yleisinä tavoitteina osaltaan turvaavat lain muiden tavoitteiden toteutumista hyvän ympäristön ja laadukkaan rakentamisen ratkaisuna.¹¹⁴

Kuten Prusi toteaa, tällä muutoksella poistettiin 250 vuotta voimassa ollut kuntakaavojen alistusvelvollisuus valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Täten kunnallinen päätöksenteko sai lisää valtaa.¹¹⁵ Koska kunnallinen itsehallinto on asukkaiden itsehallintoa, ovat kunnalliset päätöksentekijät aina viimekädessä vastuussa asukkaille tekemistään päätöksistä. Toisaalta alistusvelvollisuuden poistaminen tarkoitti myös sitä, että päätöksenteon ennustettavuus ja yhtenäinen hallintokäytäntö tulivat vaikeammin saavutettaviksi¹¹⁶.

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisenä tavoitteena on turvata asukkaiden osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, turvata asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen käsiteltävistä asioista.¹¹⁷ Yksi vuorovaikutuksen lisäämisen tärkeimmistä tavoitteista on jälkikäteen valvontatarpeen ja muutoksenhaun väheneminen.¹¹⁸ Kun kuntalaisille annetaan mahdollisuus, sekä tarvittavat välineet ja tiedot, vaikuttaa kaavoituksen etukäteen, on tarkoitus että kuntalaiset ohjaavat kaavoitusta nimenomaan etukäteen vaikuttamalla. Kuntalaiset ovat täten paitsi asianosaisia, myös osallisia.

Kaavoituksen kannalta yksi keskeisistä käsitteistä on asianosaisen käsite. Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen toimi tosiasiallisesti vaikuttaa. Hyvän hallinnan kannalta asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai

¹¹³ Prusi 2013, 142.

¹¹⁴ HE 101/1998 vp.

¹¹⁵ Prusi 2013, 406.

¹¹⁶ Syrjänen 1999, 115.

¹¹⁷ Prusi 2013, 142.

¹¹⁸ Prusi 2013, 8.

velvollisuutta hallintoasia koskee.¹¹⁹ Voidaan puhua myös muodollisesta tai välillisestä asianosaisuudesta, tällöin tarkoitetaan toimia, joita ei ole nimenomaisesti kohdistettu siihen tahoon, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen toimi tosiasiallisesti vaikuttaa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuo hallinto-oikeuteen uuden, osallisen, käsitteen¹²⁰. Käsitteenä osallinen ei täysin vastaa asianosaisen käsitettä, vaan on sitä laajempi. Osallisia ovat kaikki tahot, niin kansalaiset kuin viranomaistahotkin, joiden elinpiiriin kaavoitus vaikuttaa. Asian ei täydy välittömästi koskea osallisen etuun tai oikeuteen.¹²¹ MRL 62 § määrittelee osallisen seuraavasti:

Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työnteeseen tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Säännös ei erottele maanomistajia, vaan osallisia ovat niin yksityiset maanomistajat kuin yhteisötkin, mukaan lukien julkisyhteisöt. Henkilötahoja rajataan siten, että vain huomattavat vaikutukset voivat johtaa osallisuuteen. Myös sellaiset viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, voivat olla osallisia.¹²² Osallistumisen lisääminen kaavoituksessa sopii hyvin yhteen kuntalain osallistumista koskevien säädösten, erityisesti 29 §:n kunnan tiedotusvelvollisuutta koskevan säädöksen kanssa.¹²³ Osalliselle tulee antaa mahdollisuus esittää mielipiteensä, joko kirjallisesti tai suullisesti riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta mielipide voidaan tosiasiallisesti ottaa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa huomioon.¹²⁴

Osallistumisella tarkoitetaan kaavoitukseen liittyvien eri toimijoiden mukanaoloa kaavan suunnittelussa. Toimijoita ovat muun muassa osalliset, luottamushenkilöt ja kaavoitusta ohjaavat viranomaiset. Toimijoilla voi olla useita rooleja, luottamushenkilö voi olla myös kaavoitettavan alueen asukas. Osallistua voi usealla tavalla, osallistumista on kirjallisen palautteen antaminen kaavaehdotukseen tai omaehtoista toimintaa paikallislehteen kirjoi-

¹¹⁹ Heuru 2003, 108.

¹²⁰ Heuru 2003, 110.

¹²¹ Ekroos ym 2002, 209.

¹²² Ekroos ym 2002, 209–210.

¹²³ Prusi 2013, 89.

¹²⁴ Syrjänen 1999, 217.

tetun mielipidekirjoituksen muodossa. Vuorovaikutus taas on eri toimijoiden välistä tiedonvaihtoa, yhteistyötä asukkaiden, asiantuntijoiden, viranomaisten ja muiden asiaan liittyvien osapuolten kanssa.¹²⁵

Kaavoituksessa yhä merkittävämpään asemaan on noussut tietopohja eli se, että kaikkien kaavojen tulee perustua riittäviin selvityksiin ja arviointeihin. Jo hallituksen esityksessä (HE 101/1998) todettiin, että suunnitteluprosessin tulee olla vuorovaikutteista: ”Prosessin kehittämisessä avainasioita ovat toimijoiden vuorovaikutus, avoin keskustelu, yhteisen kielen ja tiedollisen pohjan hakeminen sekä suunnitelmien havainnollisuuden lisääminen.”¹²⁶ Vuorovaikutuksen muotoja ei ole jäykästi määriteltä, vaan on katsottu tarkoituksenmukaiseksi että ne määräytyvät joustavasti kaavoituksen merkityksen ja vaikutuksen mukaan. Kaavoituksen voidaan tulkita olevan laaja prosessi joka suosii yhteistyötä ja kehittämistä.¹²⁷ Osallistuminen tuottaa myös kunnan kaavoituksesta vastaaville toimijoille tietoa kunnan asukkaiden ja muiden osallisten tarpeista ja elinympäristöön liittyvistä tarpeista. Keskustelu ja yhteistyö ovat tarpeen eri toimijoiden erilaisten näkemysten yhteensovittamiseksi.¹²⁸

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 1 §:n mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedon suunnitelman toteuttamisen vaikutusten selvittämiseksi. MRL:n 6 §:ssä säädetään vuorovaikutuksesta ja kaavoituksesta tiedottamisesta, siten että kaavan laatijan on oltava vuorovaikutuksessa asianosaisten kanssa, ”siten kuin jäljempänä tässä laissa säädetään.” MRL:n 8. luku koskeekin vuorovaikutusta kaavaa valmisteltaessa. Vuorovaikutuksella tarkoitetaan sitä, että mahdollistetaan keskustelu kaavoituksen vaikutuksista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikkien asianosaisten ja osallisten kesken. 62 §:ssä säädetään asianosaisten ja osallisten oikeudesta osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja kertoa mielipiteensä asiasta kirjallisesti tai suullisesti. Säännös ei kuitenkaan sisällä menettelyohjeita, eli vuorovaikutuksen toteuttaminen jää kuntien vastuulle. Menettelytapoja valittaessa on huomioitava kaavoituksen merkittävyys ja osallisten määrä, menettelytapojen riittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon osallisten määrittely laadittavan kaavan merkitys ja vaikutus huomioon ottaen, tiedotus siten että

¹²⁵ Osallistumisen seuranta ja arviointi kaavoituksessa. Case Tampere. OSSE-loppuraportti. 4-5.

¹²⁶ HE 101/1998 vp, kappale 3.2 Keskeiset ehdotukset, Suunnitteluprosessiin entistä enemmän avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta.

¹²⁷ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 47.

¹²⁸ Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007: Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa, 11.

osalliset saavat tarvittavan tiedon ja samalla myös mahdollisuuden osallistua kaavan valmisteluun.¹²⁹

MRL 63 §:ssä säädetään osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta joka on tehtävä aina kaavaa laadittaessa, säädös on velvoittava normi jonka noudattamatta jättämisestä voi seurauksena kaavan hyväksymispäätöksen lainvastaisuus. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman tulisi sisältää tiedot kaavoitettavasta alueesta, arvioitavista vaikutuksista, osallisista ja asianosaisista, vuorovaikutusmenettelyn järjestämisestä sekä tiedottamisesta. Kyseessä on nimensä mukaisesti suunnitelma siitä, kuinka kaavoitusmenettely aiotaan järjestää, miten asia etenee ja missä vaiheessa siihen voi vaikuttaa. 63.2 §:ssä säädetään kaavan vireilletulosta ja siitä tiedottamisesta, säännös ei ota kantaa siihen milloin ja miten vireilletulosta on ilmoitettava, vaan jättää senkin kuntien oman harkinnan varaan. Vireilletulosta tulee kuitenkin ilmoittaa siten, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelystä.¹³⁰

Osallinen voi esittää ELY- keskukselle neuvottelua osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävytydestä, jos se ei hänen mielestään ole asianmukainen. Neuvotteluista säädetään MRL 64 §:ssä, neuvotteluesitys on esitettävä ennen kuin kaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville. Jos osallistumis- ja arviointisuunnitelma on selkeästi puutteellinen, ELY- keskus neuvottelee kunnan, esityksen tehneen osallisen ja asiaan liittyvien viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sen muuttamisesta. Neuvottelun tulos, tai ELY- keskuksen kanta ei kuitenkaan sido kuntaa, harkitessaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman muuttamista tai täydentämistä kunnan tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että puutteellinen menettely voi johtaa valitukseen.¹³¹

Koska kaavaehdotuksen nähtäville asettaminen on osallisille ja asianosaisille yleensä viimeinen mahdollisuus ottaa kantaa laadittavaan kaavaan, on nähtäville asettamista koskeva muotovaatimus ehdoton, eikä siitä voida poiketa, vaan kaavaehdotus on aina asetettava julkisesti nähtäville.¹³² Kaavaehdotuksen esilläoloajasta säädetään MRA 12 §:ssä, ehdotuksen on oltava esillä vähintään 30 päivää. Saman asetuksen 27 §:n mukaan vaikutuksiltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskevaa ehdotusta pitää esillä vain 14

¹²⁹ Ekroos & Majamaa 2005, 328–329.

¹³⁰ Ekroos ym 2002, 213–214.

¹³¹ Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007: Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa, 37. Alkuperäisessä lähteessä mainittu aluehallintovirasto muutettu ELY- keskuksiksi.

¹³² Enroos & Majamaa 2005, 345.

päivää. MRA:ssa myös säädetään, että nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava sillä tavalla jolla ilmoitukset kunnassa yleensäkin julkaistaan, ellei asian merkittävyys edellytä ilmoittamista laajemmalla foorumilla. Asetus siis ei suoraan ota kantaa siihen miten ilmoittaminen tulee tehdä, vaan jättää senkin kunnan harkintaan.

Muistutuksen kaavaehdotuksesta voivat tehdä kunnan jäsenet ja osalliset. Muistutus pitää toimittaa kunnalle tai maakunnan liitolle ennen nähtäville tuloajan päättymistä, eli yleensä 30 päivän kuluessa. Kunnan ja maakunnan liiton on esitettävä oma vastauksensa, tai kannanottonsa niihin muistutuksiin joiden tekijät ovat sitä pyytäneet ja myös ilmoittaneet osoitteensa.¹³³ Muistutusta ei ole pakko tehdä kirjallisesti, myös suullisesti annettu muistutus on otettava huomioon. Kaavaehdotuksesta on pyydettävä myös valtion tai muiden kuntien lausuntoja. Jos kaavaehdotukseen tehdään olennaisia muutoksia sen jälkeen kun se on asetettu nähtäväksi, on se asetettava uudelleen nähtäville ja siitä voidaan tehdä uusia muistutuksia.

Kunnan tiedotusvelvollisuuteen liittyy myös kaavoituskatsaus. Kunnan tulee tiedottaa kaavoituksesta julkaisemalla MRL 7.1 §:n mukaan kaavoituskatsaus vähintään kerran vuodessa. Kaavoituskatsauksessa tulee käydä ilmi kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevat ja vireille tulevat merkitykseltään vähäistä suuremmat kaavat. Myös kaavan hyväksymisestä on ilmoitettava, MRL 67 §:n mukaan kunnan on lähetettävä siitä tieto niille kunnan jäsenille ja muistutuksen tekijöille, jotka kaavan ollessa nähtäville ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja myös ilmoittaneet osoitteensa.

Kaavoitukseen liittyvät asiakirjat, osallistumis- ja arviointisuunnitelma, kaavakartta ja –selostus, ja kaavoitusta koskevat selvitykset, ovat valmistuttuaan julkisia. Sama koskee kaavan laatimista tai muuttamista koskevia hakemuksia, kaavoista esitettyjä lausuntoja ja valituksia sen jälkeen kun ne ovat saapuneet viranomaiselle.¹³⁴

Ympäristöministeriö on tehnyt maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta useita arvioita, viimeisimmän vuonna 2013. Osallistumisen osalta arviossa todetaan, että

- Enemmistö kaavoituksen osallisista kokee saavansa riittävästi tietoa kaavoituksesta. Vaikutusmahdollisuudet koetaan kuitenkin puutteellisiksi.

¹³³ Enroos & Majamaa 2005, 347

¹³⁴ Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007: Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa, 54.

- Tarkasteltaessa osallistumista yhden kaavaproessin kuluessa tapahtuvana toimintana, luo maankäyttö- ja rakennuslaki nykyisellään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle. Ongelmat johtuvat enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain säännöksistä.
- Sähköiset vuorovaikutuksen ja osallistumisen välineet ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Kerättyä tietoa ei kuitenkaan välttämättä osata analysoida.
- Kaavoitukseen liittyvään viestintään, neuvottelutaitoihin ja ristiriitojen sovitteluun tarvitaan koulutusta ja kehittämistyötä.¹³⁵

¹³⁵ Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 151.

4 Kunnan päätös- ja harkintavalta kaavoituksessa

4.1 Hyvän hallinnon peruseriaatteet

Kunnallisen järjestelmän legitimitietin tausta-ajatuksena on oikeusvaltiollisuus, jossa valtion ja muiden julkisten organisaatioiden sekä julkisen vallan käyttämisen hyväksyttävyys palautetaan lakien demokraattiseen alkuperään¹³⁶. Demokraattinen oikeusvaltio on länsimaisen yhteiskunta-ajattelun kivijalka, joka antaa yksilölle tietyt luovuttamattomat oikeudet ja velvollisuudet, ja tekee yksilöistä autonomisia subjekteja. Yhteiskunta puolustaa näiden subjektien etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia demokraattisen päätöksentekojärjestelmänsä kautta. Sekä kunnallinen että valtiollinen päätöksenteko ovat sidottuja yksilöiden luovuttamattomiin oikeuksiin, ja näitä perus- ja ihmisoikeuksia eivät päätöksenteko-organit saa päätöksenteossaan ylittää.¹³⁷ Hyvän hallinnon minimivaatimuksena voidaankin pitää, että hallinnossa noudatetaan lakia, ja että julkisen vallan käyttöön on lakiin perustuva toimivalta. Perusoikeussäännökset täsmentävät niitä vaatimuksia, joita lainalaisuusperiaatetta koskeva säännös, PL 2.3 § asettaa julkiselle vallalle: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”. Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus, joten jokainen voi edellyttää asiansa käsittelyssä noudatettavan hyvän hallinnon vaatimuksia¹³⁸.

Hyvän hallinnon periaatteista keskeisimmät on kirjattu lainsäädäntöön, erityisesti perustuslakiin ja hallintolakiin (434/2003). Tästä johtuen hyvän hallinnon periaatteilla on periaateluonteestaan tai alkuperästään huolimatta monesti myös sääntöluonne. Tästä johtuen näitä periaatteita on noudatettava, eikä niiden noudattamatta jättämiseksi voi vedota niiden periaateluonteeseen.¹³⁹ Hyvän hallinnon takeisiin voidaan lukea myös viranomais-toiminnan julkisuus, jota määrittelee paitsi perustuslain 12.2 §, myös laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (621/1999).¹⁴⁰

Perustuslain 21 §:n toisessa momentissa todetaan ”hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Perustuslaissa ei kuitenkaan määritellä sitä mitä tarkoitetaan hyvällä hallinnolla, vaan sen perusteet on kirjattu hallintolakiin. Hallintolain 2. luvussa kuvataan hyvän hallinnon perusteet. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös, sekä oikeus hakea muutosta. Oikeus saada perusteltu päätös viittaa siihen,

¹³⁶ Husa & Pohjalainen 2008, 66.

¹³⁷ Uoti 2006, 340–341.

¹³⁸ Mäenpää 2008, 4.

¹³⁹ Hautamäki 2004, 109.

¹⁴⁰ Mäenpää 2008, 2.

että hallinnossa tehdään päätöksiä, ja myös siihen, että päätösten perustelu edistää niiden legitimitettä. Oletuksena on se, että päätöksen tulisi pyrkiä legitiimisyyteen yksilön kannalta.¹⁴¹ Oikeus hakea muutosta ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eivät kohdistu suoraan hallintoviranomaisiin, mutta silti niilläkin on merkitystä hallintoviranomaisten toiminnassa.¹⁴² Koska viranomaisilla on hallinnossa julkiseen valtaan nojautuva vahva asema, on hallintoviranomaisen kanssa asioivan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hänen menettelyllinen asemansa määritellään selkeästi ja ennakoitavasti¹⁴³.

Hallinto-oikeuden yleisenä legitimaationa voidaan pitää sitä, että hallinto-oikeuden tehtävä on suojata yksityistä julkisen vallan käytöltä. Hallinto-oikeuden ei katsota pelkästään rajoittavan viranomaisten ja muiden julkista valtaa käyttävien tahojen toimia, vaan myös mahdollistavan ja oikeuttavan sitä.¹⁴⁴ Hallintomenettely on julkisessa hallinnossa vireillä olevan asian selvittämistä ja ratkaisemista. Hallintomenettelyn tarkoituksena on taata päätöksenteon varmuus ja taata kansalaisille kuuluvan oikeussuojan toteutuminen.¹⁴⁵

Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan hallintolain 6 §:ään kirjoitettiin hyvän hallinnon oikeusperiaatteet siinä tarkoituksessa, että ne lakiin kirjoitettuna ohjaisivat käytännön hallintoa. Siten hyvän hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat harkintavallan käyttöä päätöksenteossa.¹⁴⁶ Hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin, joita voidaan pitää myös menettelyllisinä perusoikeuksina, kuuluvat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaate.¹⁴⁷ Hyvään hallintoon kuuluvat myös erilaiset palveluperiaatteet, kuten viranomaisen neuvontavelvollisuus, asian siirtäminen oikealle viranomaiselle ja ripeän käsittelyn vaatimus.¹⁴⁸

Perustuslain 6.1 §:ssa säädetään yhdenvertaisuudesta, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolaissa sama esitetään 6 §:ssä vaatimuksen hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Kaavoituksessa tasapuolinen kohtelu edellyttää maanomistajien yhdenvertaista kohtelua suunnitelmallisesti yhtenäisellä alueella ajallisesti yhdenmukaisessa sarjassa kaavoituspäätöksiä¹⁴⁹. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamiseksi todetaan tasapuolisesta kohtelusta seuraavasti:

¹⁴¹ Koivisto 2011, 119.

¹⁴² Koivisto 2011, 138.

¹⁴³ Mäenpää 2008, 58.

¹⁴⁴ Koivisto 2011, 119.

¹⁴⁵ Heuru ym 2001, 185.

¹⁴⁶ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 57.

¹⁴⁷ Ekroos ym. 2002, 18.

¹⁴⁸ Mäenpää 2008, 59.

¹⁴⁹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 58.

Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harjintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.¹⁵⁰

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää johdonmukaisuutta päätöksentekoon. Jos päätökset perustuvat etukäteen ilmoitettuihin yleisiin perusteisiin, johdonmukaisuus on helpommin todettavissa kuin jos jokainen päätösharkinta tehdään erikseen.¹⁵¹ Yhdenvertaisuus tarkoittaa myös sitä, että kunnan on kohdeltava jäseniään tasapuolisesti, riippumatta siitä miten jäsenyys on syntynyt. Perustelluista syistä erilainen kohtelu on mahdollista, esimerkiksi tilanteessa, jossa maaomistajien tosiasiallinen yhdenmukainen kohtelu edellyttää erilaisten kaavapäätösten tekemistä. Yhdenvertaisuusvaatimus on itse asiassa yksi kunnan toimialasäännöksen (KuntaL 2.1 §) keskeisistä reunaehdoista.¹⁵²

Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan tarkoita täysin samanlaista päätöksentekoa samanlaisissa asioissa. Viranomaisella on oltava oikeus ja mahdollisuus sopeutua uusiin olosuhteisiin, ja käyttää uutta tietoa päätöksenteossaan. Joustavat normit, yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu edellyttävät että muuttuneelle kannalle on oltava riittävät asialliset perusteet, ja että uutta käytäntöä noudatetaan tulevissa päätöksissä johdonmukaisesti. Kohtelun yhdenvertaisuuden vaatimus ei kuitenkaan rajaudu pelkästään viranomaisen kanssa tietyn asian osalta asioiviin, vaan yhdenvertaista kohtelua on sovellettava kaikkiin niihin, jotka voivat olla kyseisessä asiassa asianosaisia, tai joihin asian käsittely muuten vaikuttaa¹⁵³. Esimerkiksi kaavoituksessa maanomistajien kohtelussa korostuu objektiivisuuden merkitys, erilaisen kohtelun on oltava objektiivisesti perusteltavissa, erityisesti, koska kaavoituksessa on usein kyse merkittävistä taloudellisista seuraamuksista¹⁵⁴ ja kaavoitukseen liittyvät päätökset voivat vaikuttaa useiden asianosaisten etuihin tai oikeuksiin.

Objektiviteettiperiaatteen noudattaminen edellyttää viranomaiselta puolueetonta toimintaa¹⁵⁵. Puolueettomaan toimintaan liittyy esimerkiksi hallintolain 28 §:n esteellisyyssäännösten noudattaminen. Myös päätöksen perustelemissvaatimuksella voidaan edistää päätöksenteon puolueettomuutta. Kaavaa valmisteltaessa objektiviteettiperiaate velvoittaa

¹⁵⁰ HE 72/2002 vp, 54.

¹⁵¹ Harjula & Prättälä 2012, 124.

¹⁵² Harjula & Prättälä 2012, 167, Heuru ym 2001, 41.

¹⁵³ Mäenpää 2008, 66.

¹⁵⁴ Syrjänen 1999, 152–155.

¹⁵⁵ Hautamäki 2004, 77.

menettelemään siten, että tehdyt ratkaisut ovat aina objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa.¹⁵⁶ Hallintolain määrittelemät esteellisyysperiaatteet eivät kuitenkaan koske kunnanvaltuuston jäseniä, vaan valtuutettujen esteellisyydestä on suppea erityissäännös kuntalain 52 §:ssä. Valtuutettu on sen mukaan esteellinen käsittelemään valtuustossa vain asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen lähisukulaistaan.¹⁵⁷

Hyvän hallinnon kannalta viranomaistoiminnan puolueettomuudella ja sen yleisellä uskottavuudella on merkitystä. Jotta varmistetaan hallinnon puolueettomuus, tulisi virkamiehen jäävätä itsensä sellaisesta toiminnasta, joka voisi heikentää luottamusta hänen ja yleisesti virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen. Puolueettomuusvaatimuksella on selkeä yhteys esteellisyysperusteisiin ja – vaatimuksiin. Käytännössä rajanveto varsinaisen esteellisyyden ja luottamusta heikentävien, puolueettomuutta koskevien epäilysten välillä on vaikeaa.¹⁵⁸ *Sampsa Matilaisen* määritelmän mukaan esteellisyydellä (jääviydellä) tarkoitetaan viranomaisen sellaista suhdetta käsiteltävään asiaan tai asianosaaiseen, että viranomaisen puolueettomuuden voidaan katsoa vaarantuneen. Esteellisyyssääntelyllä pyritään varmistamaan päätöksenteon puolueettomuus ja moitteettomuus ennalta, jolloin epäasialliset vaikuttimet pyritään sulkemaan pois asioiden käsittelystä ja päätöksenteosta. Esteellisyys arvioidaan aina tapauskohtaisesti, ja epäselvissä tapauksissa on suotavaa että henkilö jäävää itse itsensä.¹⁵⁹

Esteellisyyden arviointi kaavoituksessa poikkeaa joiltain osin esteellisyysarviointista muissa kunnallisissa asioissa. Kaavoitukseen liittyy lainsäädännöllisiä erityispiirteitä, jotka otetaan huomioon esteellisyysarvioinnissa. Esteellisyyssäännösten soveltaminen kuitenkin edellyttää että kyseessä on hallintolain 27 §:ssä tarkoitettu asian käsittelystä. Esteellisyyssäännökset koskevat asian käsittelyä kokonaisuudessaan, joten kaavoituksessa esteellisyys täytyy arvioida kaavasta päättämisen lisäksi myös kaavan käynnistämiseen ja valmisteluun liittyvissä vaiheissa.¹⁶⁰ Esteellisyyteen vaikuttavat mm. maanomistus kaavoitettavalla alueella kaavatyypistä (yleis- tai asemakaava) riippuen.

¹⁵⁶ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 61.

¹⁵⁷ Mäenpää 2008, 141.

¹⁵⁸ Hautamäki 2004, 129–130.

¹⁵⁹ Matilainen 2014, 7–8.

¹⁶⁰ Matilainen 2014, 36–37.

Tarkoitussidonnaisuusperiaate ilmenee vaatimuksena siitä, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, eikä toimivaltapiiriinsä kulumattomien tehtävien hoitamiseen.¹⁶¹ Silloin kun toimitaan viranomaisen toimivaltuuksille vieraassa tarkoituksessa, on kyse muodollisesta toimivallan ylittämisestä. Päätöksenteon perusteiden on oltava sopusoinnussa lainsäätäjän tavoitteiden, ja toimintaohjeiden kanssa. Käytännössä aina ei voida yksiselitteisesti määritellä viranomaisen toimivallan oikeaa tarkoitusta, ja täten toimivallan käytön sallittuja rajoja. Tällöin pitää selvittää sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä kussakin tapauksessa erikseen. Säännöksen tulkintaan voi vaikuttaa myös lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittelevä yleissäännös, esimerkiksi MRL 1 §.¹⁶²

Kaavoituksessa tarkoitussidonnaisuuden loukkauksia on vaikea oikeudellisesti osoittaa, koska maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset ovat varsin joustavia. Nämä on kuitenkin otettava kaavan tekemisen lähtökohdiksi, mutta samaan aikaan on otettava huomioon paikalliset olosuhteet.¹⁶³ Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen ongelma kaavoituksessa on tarkoituksien näytösvaikeus, ja kaava- ja myös poikkeuslu-paratkaisujen *in casu*- luonne. Jokainen tapaus käsitellään erikseen ottaen huomioon sen erityispiirteet. Tapaukset ovatkin harvoin niin paljon toistensa kaltaisia, että tietystä ratkaisusta ilmenevälle seikalle voitaisiin aina antaa sama merkitys.¹⁶⁴

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Mäenpää liittää suhteellisuusperiaatteeseen kolme peruselementtiä, toimen on ensinnäkin oltava asianmukainen ja tehokas, ja sopiva suhteessa hallinnollisen toimen perusteltuun tavoitteeseen. Toiseksi toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön kohteen (eli asianosaisen tai osallisen) etujen ja oikeuksien kannalta, pelkästään hallinnollisten tarpeiden arviointi ei riitä. Kolmanneksi toimien on oltava oikeasuuntaisia, eli niiden rajoittavat vaikutukset eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai pakkoa kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteen saavuttamiseksi. Keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden, ja keinoista on pyrittävä valitsemaan vähiten rajoittava, tai vähiten oikeuksiin puuttuva keino.¹⁶⁵ Suh-

¹⁶¹ Hautamäki 2004, 77.

¹⁶² Mäenpää 2008, 72.

¹⁶³ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 59.

¹⁶⁴ Syrjänen 1999, 160.

¹⁶⁵ Mäenpää 2008, 79.

teellisuusperiaatetta määrittävä kohtuuttoman haitan kieltö tulee esille esimerkiksi hallintolain katselmusta koskevassa, 38 §:ssä.¹⁶⁶ Kaavoituksessa suhteellisuusperiaate on pidettävä mielessä erityisesti arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain 24 luvun pakkokeinojen ja seuraamusten käyttöä. Samoin suhteellisuusperiaate tulee esille kaavaratkaisua tehdessä silloin kun punnitaan ristiriitaisia sisältövaatimuksia.¹⁶⁷ Suhteellisuusperiaatteen voidaan läheisesti liittää myös kohtuullisuus. Kun yleisen säännön ja yksittäistapauksen erityispiirteiden välillä on jännite, ja säännön mekaaninen seuraaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, voidaan päätöstä kohtuullistaa. Tämä tarkoittaa tapauskohtaisten erityispiirteiden tavallista suurempaa huomioon ottamista oikeussääntöjen soveltamisessa.¹⁶⁸

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettua odotuksia, tätä luottamuksensuojaksi kutsuttua periaatetta voidaan pitää takeena ratkaisukäytännön pysyvyydestä ja toisaalta viranomaistoiminnan ennustettavuudesta.¹⁶⁹ Periaatteen tarkoitus on suojata yksilöä julkista valtaa vastaan, yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan virheettömyyteen ja viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen. Tällainen pysyvyys koskee sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaa, että kaavaan perustuvaa rakennuslupaa. Kaava on voimassa niin kauan kuin sitä ei ole muutettu.¹⁷⁰

Kuten sekä Prusi että Jääskeläinen ja Syrjäläinen toteavat, on luottamuksensuoja kaavoituksessa ongelmallinen.¹⁷¹ Kaavoitus perustuu jatkuvuuteen, joustavuuteen ja demokraattisuuteen, jolloin kaavoituksessa on keskeistä muutostarpeista johtuva tapauskohtainen harkinta. Kaava laaditaan kunnan sen hetkisen kehitysvaiheen ja maankäytön tarpeiden mukaisesti.¹⁷² Kaavoituksen eteneminen kehityksen vaatimalla tavalla aiheuttaa tiettyä ennalta - arvaamattomuutta ja epätietoisuutta tulevista kaavoitustoimenpiteistä. Kaavajärjestelmän, eikä yksittäisen kaavan, luonteeseen ei kuulu pysyvyys eikä suuressa määrin ennakoitavuuskaan, vaan muutostarpeesta johdettava tapauskohtainen harkinta. Kaava laaditaan kunnan näkökulmasta kunnan sen hetkisen kehitysvaiheen ja maankäytön ohjaustarpeen mukaisesti.¹⁷³ Oikeastaan koko maankäytön suunnittelujärjestelmän voidaan

¹⁶⁶ Niemivuo ym 2010, 131.

¹⁶⁷ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 60.

¹⁶⁸ Syrjänen 1999, 161–162.

¹⁶⁹ Hautamäki 2004, 79.

¹⁷⁰ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 62.

¹⁷¹ Prusi 2013, 205, Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 62.

¹⁷² Jääskeläinen & Syrjänen 201, 62.

¹⁷³ Syrjänen 1999, 167.

katsoa olevan periaatteellisesti jyrkässä ristiriidassa luottamuksensuojaperiaatteen kanssa, sillä se ei takaa tehtyjen kaavapäätösten pysyvyyttä, vaan päinvastoin edellyttää kaavapäätösten vanhentuneisuuden seuraamista ja kaavojen muuttamista.¹⁷⁴

Maankäyttö- ja rakennuslaissa annetaan erityistä oikeusturvaa olemassa olevalle rakennuskannalle, ja tähän on kuntalaisilla kaavaa laadittaessa oikeus luottaa. Toisaalta taas laki myös velvoittaa laatimaan asemakaavoja kunnan kehityksen niin vaatiessa.¹⁷⁵ Kuitenkin on myös kaavoituksessa pyrittävä riittävään ennakoitavuuteen ja päätösten todennäköisyyteen. Tarkentuva suunnittelu luo perustan maanomistajan perustelluille odotuksille, joita on suojattava.¹⁷⁶ On kuitenkin todettava, ettei päätöksenteon rutiininomaisuus ympäristöasioissa edusta hyvän laatutason hallintoa, koska silloin tapauskohtaisten edellytysten harkinta jää vähäiseksi tai puuttuu kokonaan. Rutiininomaiset päätökset kuitenkin lisäävät päätöksenteon ennalta - arvattavuutta ja päätöksenteon joutuisuutta.¹⁷⁷ Luottamuksensuojan periaatteeseen kuuluu myös taannehtivien päätösten ja toimenpiteiden kieltö.

Vaikka hyvä hallinto on jokaiselle kuntalaiselle, kunnan asukkaalle, kuuluva perusoikeus, voidaan se nähdä myös ryhmien oikeutena. Hallinnon asiakkaat muodostavat suuren ja heterogeenisen ryhmän, jonka vastapuolena ovat kunnalliset tai valtiolliset virkamiehet tai muut viranomaisen edustajat. Hallinnollinen vallankäyttö on sekä rajoittavaa että tuottavaa, se sekä rajoittaa subjektiensa oikeuksia mutta myös tuottaa oikeuksia, vallankäytöllä voidaan puuttua inhimilliseen kapasiteettiin kummastakin näkökulmasta.¹⁷⁸ Hyvää hallintoa määrittelevät säännökset edellyttävät, että asianosaista kuullaan, asioista tiedotetaan ja asianosaiselle annetaan mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Lisäksi kuntalaki edellyttää kuntalaisten mielipiteiden kartoittamista (KuntaL 27 §).¹⁷⁹

Kuten kaikki julkisen vallan käyttö, on myös päätöksenteossa käytettävän harkintavallan rajat voitava viime kädessä johtaa perustuslaista. Ympäristön kannalta keskeisimmät perusoikeussäännökset ovat 6 § eli yhdenvertaisuusperiaate, 15 § eli omaisuuden suoja, 20 § eli oikeus ympäristöön, ja 21 § eli hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeet.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Syrjänen 1999, 168.

¹⁷⁵ Prusi 2013, 205.

¹⁷⁶ Jääskeläinen & Syrjänen 201, 62.

¹⁷⁷ Syrjänen 1999, 68.

¹⁷⁸ Koivisto 2011, 49.

¹⁷⁹ Mäkinen 2010, 35.

¹⁸⁰ Jääskeläinen & Syrjänen 201, 54.

Eija Mäkinen mainitsee, että tutkimuksen mukaan kansalaiset pitävät hallinnossa tärkeänä oikeudenmukaisuutta, vastuullisuutta, avoimuutta, rehellisyyttä ja tasapuolisuutta, ja edellyttävät yhteiskunnan perustuvan luottamukseen. He edellyttävät tiedottamista ja ovat huolissaan salailusta.¹⁸¹ Tästä voitaneen päätellä, että toimiessaan hyvän hallinnon peruseriaatteet tuottavat juuri sellaista hallintoa jota kansalaiset haluavat. Joka tapauksessa on muistettava, että hallinto on aina vallankäyttöä, ja että hyvä hallinto koostuu yksilön oikeuksista suhteessa julkiseen valtaan ja viranomaisen velvollisuuksista sen käyttäessä julkista valtaa. Kunnan hallinnon ohjausta tapahtuu myös asukkaiden suunnasta kuntaan päin. Hyvä hallinto on lähtökohtaisesti hyvää kun hyvän hallinnon periaatteita noudatetaan.¹⁸²

4.2 Päätös- ja harkintavalta kaavoituksessa

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet toimivat päätöksenteossa kahteen suuntaan: ne muodostavat perustan ja johdon päätöksenteossa käytettävälle harkinnalle, toisaalta ne ovat samalla myös harkintavallan rajoitusperiaatteita.¹⁸³ Kunnan päätöksentekomenettelyä säännellään kuntalain 54 - 61 §:ssä. Kunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat käsittelee ja niistä päättää valtuusto.¹⁸⁴ Kunnan päätösvalan käyttäminen on julkisen vallan käyttöä.

Tehtäessä kaavajärjestelmään liittyviä ratkaisuja ratkaisut ovat kunnallista päätöksentekoa, jossa noudatetaan kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää ja MRL:ssä erikseen säädettyä kaavoitusprosessia. Sisällöltään kaavoitus on maankäytön suunnittelua, jotta voidaan osoittaa alueita tarkoituksenmukaisella tavalla eri tarkoituksia varten ottaen huomioon eri osapuolten edut ja heille mahdollisesti aiheutuvat haitat. Toisin sanoen, kaavoituksella luodaan oikeudellisesti määritellyt puitteet ympäristöjen muodostamiselle.¹⁸⁵ MRL:n myötä kuntatason laatutaso ja suunnitteluasiantuntemus ovat korostuneet. Yleinen suhtautuminen esimerkiksi maaomistukseen ja poliittiset valtasuhteet voivat poiketa toisistaan suuresti, niinpä maanomistajien painostus, säästöpyrkimykset, asiantuntemuksen puute ja kunnan omat taloudelliset intressit voivat vaikuttaa kaavoituksessa huonomman vaihtoehdon valitsemiseen.¹⁸⁶

¹⁸¹ Mäkinen 2010, 37.

¹⁸² Koivisto 2011, 286.

¹⁸³ Syrjänen 1999, 146.

¹⁸⁴ Harjula & Prättälä 2012, 111.

¹⁸⁵ Syrjänen 1999, 122.

¹⁸⁶ Prusi 2006, 275.

Voidakseen tehdä päätöksiä, on viranomaisella oltava tehtävän suorittamiseen riittävä oikeudellinen kelpoisuus eli kompetenssi tai toimivalta. Viranomaisen toimivalta on aina sidottu siihen tarkoitukseen jonka toteuttamiseen toimivalta on lainsäädännöllä perustettu. Julkisen vallan toimivaltaa rajoitetaan sekä muodollisin kompetenssinormein, kuten esimerkiksi kunnallisella johtosäännöllä, että päätöksen sisältöä rajoittavin normein.¹⁸⁷ Toimiala ja toimivalta ovat julkisen hallinnon keskeisiä käsitteitä, ja kunnallisoikeudessa puhutaan kunnan toimialasta joka kattaa kunnan tehtäväpiirin kokonaisuuden. Toimivalta tarkoittaa siis sitä oikeudellista kompetenssia mikä jollain viranomaisella on kunnalle kuuluvan tehtävän suorittamiseen.¹⁸⁸ Toimivalta rajataan usein asiallisesti siten, että toimivalta koskee jotain tiettyä asiakokonaisuutta. Toisaalta toimivaltaa voidaan rajoittaa myös alueellisesti (kunnan toimivalta koskee kunnan aluetta kun taas ministeriöllä on alueellinen toimivalta valtion alueella), ja asteellisesti.¹⁸⁹

Kaavaa voivat valmistella kunnan toimielimet ja viranhaltijat. Kaava-asioissa voidaan katsoa olevan neljä vaihetta:

- Aloitusvaihe (vireillepano, osallistumis- ja arviointisuunnitelma, viranomaisneuvottelu)
- Luonnosvaihe (kuuleminen, mielipiteet, lausunnot)
- Ehdotusvaihe (kuuleminen, muistutus, viranomaisneuvottelu)
- Päätösaihe.¹⁹⁰

Tehdessään esimerkiksi kaavoitukseen liittyviä päätöksiä, on päätöksentekijä sekä ensi asteessa hallintopäätöstä tekevä viranomainen, että valitusasiassa hallintolainkäytäntöä harjoittava valitusviranomainen. Päätöksentekijällä on aina käsiteltävään konkreettinen päätöksentekotilanne, ja harkinta on osa tätä päätöksentekotilannetta. Täten voidaan todeta, että harkinta on viranomaistoiminnassa jokapäiväistä toimintaa jonka seurauksena syntyy päätöksiä jotka ovat hallintopäätöksiä ja hallintolainkäyttöpäätöksiä.¹⁹¹ Kunnallisessa, luottamushenkilöiden hallintoon perustuvassa hallinnossa, asian selvittäminen on edellytyksenä päätöksenteolle ja esikysymyksenä harkintavallan käytölle. Kaiken päätöksenteon on perustuttava riittävään tietoon, tietoa kunnan tulee hankkia paitsi teettämällä selvityksiä ja tutkimuksia, myös kuuntelemalla asukkaitaan. Päätöksenteossa tutkinta suoritetaan ennen harkintaa ja harkintaa päätöksentekijä käyttää, jos päätöksentekonormien puitteissa on harkintamarginaalia. Päätösten selkeysvaatimus, täydellisyysvaatimus

¹⁸⁷ Prusi 2013, 231, Heuru ym 2001, 180

¹⁸⁸ Heuru 2000, 56.

¹⁸⁹ Heuru 2003, 183.

¹⁹⁰ Matilainen 2014, 37.

¹⁹¹ Syrjänen 1999, 28.

ja riittävä yksilöinti, jotka ilmenevät päätösten huolellisissa perusteluissa, turvaavat kansalaisen oikeusturvaa. Niillä myös edistetään hallintoasian ratkaisemista aineellisesti oikein, ja estetään mielivaltaisten päätösten syntyä.¹⁹²

Harkintavallan käyttöä rajoittaa tietty kehikko, jonka muodostavat toimivaltasäännökset, menettelysäännökset, substanssilainsäädännön muodostama normijärjestelmä ja hallinto-oikeudessa kehitetyt harkintavallan rajoitusperiaatteet, sekä kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet. Harkinnassa on myös aina otettava huomioon perusoikeudet.¹⁹³ Täysin vapaata harkinta ei koskaan hallinnossa ole, on vaan toimiin liittyvää harkintavaltaa, jonka perustella on mahdollista arvioida toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta¹⁹⁴.

Harkintavallalla tarkoitetaan sekä päätöksentekijän rajallista liikkuma-alaa päätöstä tehtäessä¹⁹⁵ että päätöksentekijän hyvää ja perusteltua arviointia. Harkinnassa etsitään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ottaen samalla huomioon asian erityisolosuhteet.¹⁹⁶ Kaavoitusta ja maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa arvoperustaiset, joustavat normit ja tulevaisuuteen suuntautuva, tarkentuva suunnittelu korostavat laajaa harkintaa päätöksenteossa. Harkinnan käytössä on kiinnitettävä huomiota sekä yleisiin intresseihin että asianosaisten ja osallisten yhdenvertaiseen kohteluun. Harkinnan käyttö edellyttää luottamusta, ja jos se voidaan perustella asianmukaisesti asiallisilla perusteilla, se myös antaa kuvan puolueettomuudesta.¹⁹⁷ Kaavapäätöstä harkitsevalle kunnan viranomaiselle jää laaja harkintavalta, jonka käyttämisen tueksi tarvitaan lain tavoitteita ja oikeudenalan yleisiä oikeusperiaatteita.¹⁹⁸

Päätöksenteossa tulkinnalla tarkoitetaan toimintaa jonka avulla pyritään rajoittamaan tulkittaviin ilmaisuihin liittyvää epävarmuutta sekä antamaan, täsmentämään tai vahvistamaan ilmaisulle tietty merkityssisältö useampien eri mahdollisuuksien joukosta.¹⁹⁹

Oikeudellisten ratkaisujen ja niihin johtavan harkinnan tulee perustua hyväksyttyihin oikeuslähteisiin, kuten kirjoitettuun lakiin ja kirjoittamattomiin periaatteisiin.²⁰⁰ Päätös pitää myös aina pystyä perustelemaan oikeudellisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen

¹⁹² Syrjänen 1999, 35.

¹⁹³ Syrjänen 1999, 258.

¹⁹⁴ Heuru 2000, 105.

¹⁹⁵ Syrjänen 1999, 259.

¹⁹⁶ Syrjänen 1999, 58.

¹⁹⁷ Mäkinen 2000, 439.

¹⁹⁸ Syrjänen 1999, 194.

¹⁹⁹ Hautamäki 2004, 18.

²⁰⁰ Syrjänen 1999, 40.

tekijän on perusteltava päätös niillä oikeussäännöillä ja muilla oikeuslähteillä joita päätöksenteossa on sovellettu. Koska julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 2.3 §) ja asianosaisen oikeuksista ja velvollisuuksista (tai niiden perusteista) säädetään lailla (PL 80.1 §) ei viranomaisen päätös voi perustua viranomaisen määräyksiin tai ohjeisiin.²⁰¹

Oikeudellisten sääntöjen, säädösten, määrällä on vaikutusta harkinnan laajuuteen. Mitä enemmän sääntöjä tarkoittaa vähemmän harkintaa. Tärkein oikeussääntöjen soveltamisessa esiintyvä ongelma on sääntöjä koskeva normiristiriitatilanne, joka syntyy silloin, kun normit ovat loogisesti ristiriidassa keskenään. Tällöin niitä ei voida samanaikaisesti soveltaa, vaan on kyettävä päättämään se, mikä normi on asetettava etusijalle eli kumpaa säännöstä noudatetaan.²⁰² Normiristiriitatilanteeseen voidaan myös joutua punnittaessa vastakkaisia intressejä, esimerkiksi kahden maanomistajan välisiä intressejä kaavoituksessa. Esimerkkinä maanomistajien erilaisista intresseistä kaavoituksessa voidaan pitää korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä KHO:2011:11 jossa maanomistaja katsoi yhdenvertaisuusperiaatetta loukatun, kun Järvenpään kaupunki kaavoitti asemakaavassa vain omistamiaan alueita mutta jätti vierekkäisen, valituksen tehneen maanomistajan omistaman alueen kaavoittamatta. KHO katsoi että vaikka MRL:n mukaan kuntien on laadittava asemakaava alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten sitä mukaa kuin kunnan kehitys sitä vaatii, jää päätös siitä mitä alueita kaavoitetaan ja missä järjestyksessä kunnan itsehallinnollisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi. Yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on otettava huomioon, että kunnan kaavoitusvelvollisuus ei sisällä velvollisuutta kaavoittaa alueita maanomistajan vaatimuksesta. Harkinta kaavan tarpeellisuudesta kuuluu aina kunnalle.²⁰³

MRL:n suunnittelujärjestelmä lähtee joustavuuden korostamisajatuksesta, täten lakiin on kirjattu joustavien oikeusnormien lisäksi useita muita joustavuustekijöitä. Tästä johtuen päätösharkinnan ja laillisuusperiaatteen välinen jännite on kaavapäätöksiä tehdessä suuri. Periaatepainotteinen päätöksenteko korostaa harkintaa, johon kuuluu väistämättä ennalta - arvaamattomuutta ja joustavuutta. Joustavuudesta huolimatta kunnan täytyy noudattaa kaavoituksessa omaksumaansa kaavoituskäytäntöä. Kunnan päätöksenteolle on asetettava kaikessa päätöksenteossa, myös kaavoituksessa, johdonmukaisen ratkaisukäytännön vaatimus. Myös yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus edellyttävät, että poikkeavat kaava-

²⁰¹ Mäenpää 2008, 228.

²⁰² Syrjänen 1999, 71.

²⁰³ KHO:2011:11

ratkaisut ja muuttuneet käytännöt on pystyttävä perustelemaan riittävän hyvin. Tämä koskee erityisesti maanomistajien kohtelua, erilainen kohtelu on hyväksyttävää vain jos siihen on riittävät perustelut. Yhdenvertaisuutta voidaan pitää myös menettelyllisenä veloitteenä, jolloin se tarkoittaa sitä, että hallinnon asiakkaille täytyy tarjota yhdenvertaiset mahdollisuudet asioiden hoitamisen ja oikeuksiensa hoitamiseen.²⁰⁴

Päätösharkinnassa kysymys on siitä, miten ratkaistava asiakokonaisuus hahmotetaan, ja miten erotetaan tärkeät premissit vähemmän tärkeistä. Ympäristöasioissa harkintavaltaa tarvitaan usein siksi että päätöksissä on kyse etujen ristiriidoista, joiden ratkaisemista säännellään joustavin normein. Tämä tarkoittaa sitä että harkintavalta on laajaa. Kysymys on samalla usein myös suurista taloudellisista intresseistä, ja ihmisten mieliä suuresti kiihdyttävistä arvoista.²⁰⁵ Ympäristöön liittyvästä päätösharkinnan tekee vaikeaksi myös se, että ympäristöllisen sääntelyn tavoitteet ovat ristiriitaisia. Toisaalta tavoitellaan hyvää ympäristöä sellaisenaan, itseisarvona, ja toisaalta pyritään suojelemaan ihmisiä ja heidän etujaan (esimerkiksi omaisuudensuoja).²⁰⁶ Joskus nämä tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään. Näiden tavoitteiden lisäksi kaavoituksessa, ja muussa maankäytön suunnittelussa, on otettava huomioon kestävä kehitys. Päätösharkintaa rajaavat ympäristönsuojelusäännökset ja rakennuslainsäädäntö tarkkoine lupineen, lupaehtoineen ja – määräyksineen. Kaavoituksessa on tehtävä kokonaisharkintaa siitä, täyttääkö kaava rakennuslainsäädännön ja muun lainsäädännön vaatimukset.²⁰⁷

Kuten Jääskeläinen ja Syrjänen kirjoittavat, päätöksentekijän joutuessa harkitsemaan kaavaehdotuksen lainmukaisuutta, ja perustelemaan päätöksensä kaupunkikuvallisilla perusteilla, on hänen tiedettävä, mitkä ovat riittävän hyvän kaupunkikuvan oikeudelliset kriteerit. Mitään yhtenäistä teoriaa kaupunkikuvasta ei ole.²⁰⁸ Kaupunkikuvallisille oikeudellisille vaatimuksille voidaan kehittää sisältöä historiallisen jatkuvuuden ja monimuotoisuuden periaatteilla. Mutta myöskään historiallisuus ei ole pysyvää, muuttuvat rakennustavat ja kehittyvät rakennusmateriaalit mahdollistavat uudenlaisen rakennustavan. Suuret muutokset kaupunkikuvassa koettelevat oikeudellisen harkintavallan rajoja, tällai-

²⁰⁴ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 56–58.

²⁰⁵ Syrjänen 1999, 170.

²⁰⁶ Syrjänen 1999, 78.

²⁰⁷ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 43.

²⁰⁸ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 33.

sia muutoksia ovat esimerkiksi Kiasma Helsingissä ja Torni-hotelli Tampereella. Toisaalta lupien suuri taloudellinen merkitys ja maanomistajiin kohdistuvat oikeusvaikutukset painottavat tarvetta normisidonnaiseen, täsmälliseen sääntelyyn.²⁰⁹

Päätös- ja harkintavaltaa käytettäessä on otettava huomioon asianosaisten ja osallisten perusoikeudet, kaavoituksesta puhuttaessa yksi merkittävä perusoikeus on omaisuuden suoja. Omaisuuden suoja voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajoittavista perusoikeuksista.²¹⁰ Omaisuuden suoja turvataan perustuslain 15 §:ssä: ”Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.” Säännöksen pakkolunastuslauseke edellyttää pakkolunastuksen perustuvan lakiin ja yleiseen tarpeeseen, ja että luovutetusta omaisuudesta, kaavoituksessa maasta ja sillä mahdollisesti olevista rakennuksista, maksetaan täysi korvaus²¹¹. Pakkolunastuksella tarkoitetaan ilman oikeudenhaltijan suostumusta tapahtuvaa omitusoikeuden siirtymistä lopullisella tavalla subjektilta toiselle²¹². Maan luovuttamisesta tai lunastamisesta, ja tästä maksettavasta korvauksesta säädetään MRL:n 13. luvussa. Yleisemmin lunastuksesta säädetään laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977). Yleinen tarve on lunastuslaissa avainkäsite, lunastuksessa on oltava kyse yleisen edun toteutumisesta. Varsinaisia lunastuksia lievämpänä toimenpiteenä voidaan pitää kunnan etuosto-oikeutta, jossa myyjän oikeusasema ei muutu, vaan kunnan on täytettävä suhteessa myyjään kaikki kiinteistön kaupasta johtuvat velvoitteet.²¹³ Kunnan maapolitiikassa instrumentit voidaankin *Ilari Hovilan* mukaan jakaa karkeasti kahteen pääluokkaan: vapaaehtoisuuteen perustuviin sekä lunastusuhalla toteutettaviin keinoihin.²¹⁴ Useimmiten kaavoitus nähdään maanomistajan näkökulmasta haluttavana toimena koska kaavoitus nostaa maan arvoa. Rantarakentamiseksi laadittavaa asemakaavaa voidaankin kutsua maanomistajan kaavaksi, koska maanomistajalla on aloitevalta, jos kunta ei ryhdy kaavoittamaan kyseistä aluetta.²¹⁵

²⁰⁹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 48.

²¹⁰ Hovila 2013, 24.

²¹¹ Husa & Pohjalainen 2008, 190.

²¹² Prusi 2013, 179–180.

²¹³ Hovila 2013, 25.

²¹⁴ Hovila 2013, 136.

²¹⁵ Prusi 2013, 279.

Harkintavallan väärinkäyttö voi alkaa, tai johtua, asian ratkaisemiseksi tarpeellisten selvitysten laiminlyönnestä tai liian vähäisestä selvittämisestä. Ratkaisuun voi myös vaikuttaa hankkimalla tai harkitsemalla vain tiettyä ratkaisumallia tukevaa aineistoa.²¹⁶ Harkintavaltaa käyttäessään kunnan viranomainen ei saa edistää tehtävilleen tai toimivallalleen vieraita tarkoituksia. Jos harkintavaltaa käytetään väärään tarkoitukseen, tulee päätös yleensä kumotuksi toimivallan ylityksenä.²¹⁷ Oikeusturva on turvaa mielivaltaa ja mielivaltaisista päätöksistä vastaan, joten hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmää käytetäänkin mittaamaan laillisuuden rajoja harkintavallan käytössä.²¹⁸ Hallinto-oikeuden tehtävänä on suojata yksityistä julkisen vallan käytöltä, tämä voidaan tulkita myös siten, että julkisen vallan käyttö sisältää vaaran julkisen vallan väärinkäytöstä.²¹⁹

Päätöksessään KHO:2013:122 KHO totesi, että kaavoitukseen liittyvässä asiassa poikkeamishakemusta käsittelevällä viranomaisella (tässä tapauksessa kaupunginhallituksella) oli MRL:n mukaan harkintavaltaa asiaa ratkaistessaan. MRL 171.1 §:n nojalla viranomaisella on harkintavaltaa poikkeamisesta päättäessään. Toisaalta lain esitöistä käy ilmi, ettei poikkeamiseen ole aina suostuttava ei edes silloin kuin lain mukaiset edellytykset täyttyisivät ja harkintavallasta seuraa myös mahdollisuus liittää luvan myöntävään päätökseen ehtoja. Viranomaisen harkintavaltaa tältä osin kuitenkin rajoittavat hallinnon yleiset periaatteet, esimerkiksi tarkoituksidonnaisuuden periaate, periaatteen mukaan viranomainen saa käyttää harkintavaltaa vain lain mukaan hyväksyttäviin periaatteisiin, ja erityisesti poikkeamispäätökseen liittyvien ehtojen tulee edistää maankäytön suunniteluun liittyviä päämääriä.²²⁰

Kuten Jääskeläinen ja Syrjänen toteavat, kaavapäätöstä harkitsevalle kunnalle jää laaja harkintavalta, jonka käyttämisen tueksi kunta tarvitsee lain tavoitteita ja oikeudenalan oikeusperiaatteita. Alistusmenettelystä luopuminen, ja se, että alueelliset hallintotuomioistuimet ratkaisevat kaavoja koskevat valitusasiat, merkitsee suurta periaatteellista muutosta kunnan harkintavallan kannalta. Tuomioistuimen ratkaistaessa valituksen korostuu suunnittelutarpeen sijasta laillisuuskontrolli, eli kaavalle laissa asetettujen sisältövaatimusten vähimmäistason kontrollointi.²²¹

²¹⁶ Syrjänen 1999, 34.

²¹⁷ Harjula & Prättälä 2012, 128.

²¹⁸ Syrjänen 1999, 54.

²¹⁹ Koivisto 2011, 119.

²²⁰ KHO:2013:122

²²¹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 50.

5 Oikeussuoja kaavoituksessa

5.1 Vuorovaikutus kaavoitusmenettelyssä

Kaavoituksen oikeusturvajärjestelmään kuuluu sekä ennakollinen, eli preventiivinen oikeusturva, ja jälkikäteinen, repressiivinen eli korjaava oikeusturva. Ennakollisella oikeusturvalla pyritään suojaamaan yksityisen oikeuksia etukäteen, siksi siihen kuuluvat muun muassa asian käsittely ja viranomaisen menettelyn sääntely. Ennakollinen oikeusturva liittyy läheisesti hallintomenettelyyn ja hyvän hallinnon perusperiaatteisiin. Jos ennakollisen oikeusturvan keinoin, eli osallistuvalla ja vuorovaikutteisella suunnittelulla, ei ole saatu aikaan asianosaisia tai osallisia tyydyttävää kaavoituspäätöstä, on mahdollista turvautua jälkikäteisen oikeusturvan keinoihin eli tehdä valitus päätöksen kumoamiseksi.

Osallistumisen tavoin muutoksenhakuoikeus on kuntalaisen keskeinen perusoikeus ja oikeusturvakeino.²²² Kaavoituksessa ja muissa ympäristöasioissa oikeusturvan takaamisella on erityinen merkitys, sillä päätöksillä on usein niin ajallisesti, kuin alueellisesti ja taloudellisesti laajakantoisia merkityksiä. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, ja sen lähtökohtana onkin lainalaisuusperiaate, kaiken vallankäytön sitominen lakiin ja lakien noudattaminen. Lainalaisuusajattelu on laajentunut yleisemmin kuvaamaan mielivallan kieltoa, koska lainsäädäntöön sisältyy myös väljiä säännöksiä jotka jättävät tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle.²²³ Kuitenkin, kuten Mäkinen sanoo, on hyvin toimiva kunnallishallinto paras tae kuntalaisten oikeusturvalle, eikä tätä ei voi koskaan korvata jälkikäteisellä oikeusturvalla²²⁴. Yksityisen oikeuksia ja etuja pyritään suojaamaan jo etukäteen varmistamalla, että asian käsittely on asianmukaista ja hallinto mahdollisimman hyvää. Menettelyn asianmukaisuudella ja asian etukäteisellä, riittävällä selvittämisellä pyritään vähentämään virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyyttä.²²⁵

Kaavoitusmenettelyssä ja sitä koskevassa sääntelyssä korostetaan kaikkien niiden tahojen osallistumista, joiden elinoloihin kaavaa huomattavasti vaikuttaa. Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätty osallisen käsite perustuu nimenomaan tähän lähtökohtaan.²²⁶ MRL:n osin idealistinen tarkoitus onkin, että kaavoitukseen liittyvät harkintaongelmat selviävät prosessin aikana riittävän selvitystyön, vuorovaikutuksen ja osallistumisen sekä ELY-

²²² Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 692.

²²³ Hallberg ym 2006, 711.

²²⁴ Mäkinen 2010, 36.

²²⁵ Mäenpää 2008, 285.

²²⁶ Hallberg ym 2006, 305.

keskusten valvonnan vaikutuksesta.²²⁷ Asian selvittämiseksi on mahdollista järjestää myös katselmus. Katselmuksessa tarkoituksena on hankkia aistihavaintoihin perustuvaa selvitystä asian ratkaisua varten, katselmuksesta säädetään hallintolain 38 §:ssä. Katselmus suoritetaan, jos se on asian selvittämiseksi tarpeen. Myös asianomainen tai osainen voi pyytää katselmuksen suorittamista, päätöksen katselmuksen tarpeellisuudesta tekee kuitenkin aina käsiteltävänä olevan asian ratkaiseva viranomainen.²²⁸

MRL:n myötä osallistumisen merkitys on kasvanut, koska kunnan päätösvalta on alustusvelvollisuuden poistamisen myötä lisääntynyt. Näin vähentynyt valtion valvonta on korvattu kuntalaisten osallistumisella ja vaikuttamisella. MRL:n järjestelmässä päätöksenteoa ja myös vastuuta elinympäristöstä on siirretty lähemmäksi niitä joihin päätökset eniten vaikuttavat eli kunnan asukkaita. Vuorovaikutus ulottuu koko kaavoitusprosessin läpi ja ulottuu kaikkiin niihin tahoihin joita asia koskee, tai jotka koskevat asian itselleen tärkeäksi. Vuorovaikutteisuuden merkitystä korostaa myös kaavoituksen keskittyminen rakennetulle alueelle, jolloin kaavoitettavalla alueella on asukkaita joiden asumiseen tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavastikin vaikuttaa. Ennakolliseen oikeusturvaan voidaan myös kytkeä kunnan toiminnan julkisuus ja tiedottaminen, ja myös joustavat normit jotka mahdollistavat harkinnan käytön kaavoitusratkaisuissa.²²⁹ Lakiin otettu osallisen käsite perustuu osallisuuteen, siihen että korostetaan niiden kunnan asukkaiden osallistumista, joiden elinoloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoitusmenettelyä koskevien säännösten pyrkimyksenä on luoda kuhunkin kaavoitustilanteeseen ja kaavan merkitykseen ja vaikutukseen sopivia monipuolisia yhteistyön muotoja rakennuslain mukaisten kuulemismenettelyjen tilalle. Vuorovaikutuksen muodot suunnitellaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.²³⁰

Oikeus tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa kuuluu PL 21.2 §:n hyvän hallinnon takeisiin. Kuuleminen ensinnäkin takaa osallisen oikeusturvaa, ja varmistaa päätöksen teon tasapuolisuutta, koska täten kaikille osapuolille tarjotaan tilaisuus tutustua kaikkeen asiaan vaikuttavaan tietoon. Kuuleminen liittyy myös vuorovaikutukseen, ja *audi alteram*

²²⁷ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 50.

²²⁸ Mäenpää 2008, 206.

²²⁹ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 398–401.

²³⁰ Hallberg ym 2006, 305.

partem-periaatteeseen jonka mukaan päätöksenteossa on kuultava asian kaikkia osapuo-
lia.²³¹ Asianosaisten tiedonsaantioikeus kytkeytyy asiakirjajulkisuuteen ja täten perustus-
lain 12.2 §:ssä säädettyyn julkisuusperusoikeuteen.

Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien järjestämättä jättäminen voi johtaa kaava-
päätöksen kumoamiseen menettelyssä tapahtuneen virheen vuoksi. Näin tapahtui Vaasan
hallinto-oikeudessa, tapauksessa jossa kuntalaisille ei tiedotettu tarpeeksi varhaisessa vai-
heessa asukkaille ja ympäristölle merkityksellisestä kaavahankkeesta. Hallinto-oikeuden
mukaan asemakaavan laajentamisen vireilletulosta ilmoittamisen myöhäinen ajankohta
sekä nähtävilläoloajan ja mielipiteiden esittämiselle varatun ajan lyhyys, tarkoittavat sitä
ettei kunnan asukkaille ollut annettu tarpeeksi mahdollisuuksia tuoda omia näkemyksiään
kaavan valmistelussa huomioon otettavaksi.²³²

Vaikutusmahdollisuudet eivät ulotu pelkästään kaavoitukseen, vaan jatkuvat myös raken-
nuslupavaiheeseen ja itse rakentamiseen. Naapureilla, eli viereisen tai vastapäätä olevan
kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, on oikeus tutustua rakennushankkee-
seen kun rakennuslupahakemus laitetaan vireille, ja myös rakentamisen aikana. Vireille-
tulosta ilmoittaminen on lupakäsittelyyn liittyvä muotovaatimus, josta säädetään MRA:n
65.1 §:ssä. Pykälän mukaan kunnan on tiedotettava naapureita rakennuslupahankkeesta
ja annettava heille vähintään seitsemän päivää aikaa tehdä asiasta huomautus.²³³ MLR:n
192.1 §:n valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä on asianosaisen lisäksi naapurilla tai
sellaisen kiinteistö omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen
päättös voi oleellisesti vaikuttaa. Päätöksessään KHO:2008:46 korkein hallinto-oikeus lin-
jasi ettei rakennuspaikkaa pidetä vastapäisenä kun rakennuspaikkojen ja valittajan kiin-
teistön väliin jäi yli 30 metriä rakentamatonta katu- ja puistoaluetta. Rakentamisen ei kat-
sottu olennaisesti vaikuttavan valittajan rakentamiseen tai muuhun kiinteistön käyttämi-
seen, kun kiinteistöjen välinen etäisyys ja voimassa olevan asemakaavan sisältö otettiin
huomioon.²³⁴

Kunnan asukkaan oikeusturvaan liittyy myös viranomaisen selvitysvelvollisuus, joka ko-
rostuu erityisesti silloin kun tehtävällä päätöksellä on merkittäviä vaikutuksia myös asi-
anosaispiirin ulkopuolella. Päävastuu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä

²³¹ Mäenpää 2008, 184.

²³² Vaasan LO 9.7.2001 01/0145/5

²³³ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 592.

²³⁴ KHO:2008:46

on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella. Viranomaisen tulee siis hankkia kaikki sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla voi olla merkitys asian ratkaisemiseen. Selettämisvelvollisuus kytkeytyy suhteellisuusperiaatteeseen siten, ettei viranomaisen tule hankkia enempää tietoa kuin mikä on asian ratkaisemiseksi tarpeen.²³⁵ Asianosaisella on tietenkin myös oikeus toimittaa asian käsittelyä varten omaa aineistoaan. Asianosaisella on myös aina oikeus osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn. Asianosaisen kuulemisperiaate tarkoittaa sitä, että asianosaisen tai osallisen tulee riittävän varhaisessa vaiheessa saada tieto kaikista asian ratkaisuun vaikuttavista selvityksistä ja vaatimuksista.²³⁶

5.2 Valvonta

Valvonnan tarkoitus on laillisuuden turvaaminen, eli valvonnan kohteen on viranomaisen toiminnan ja päätöksenteon lainmukaisuus.²³⁷ Yleiset laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, voivat puuttua myös kuntien kaavoitusasioihin. Laillisuusvalvojien merkitys hyvän hallinnon toteutumisen valvojina on Hautamäen mukaan huomattava, koska esimerkiksi hallintoasian käsittelyn viivästymistä koskevat asiat eivät kuulu varsinaisen hallintolainkäsittelyn piiriin.²³⁸

Valvontaa voidaan käsitellä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valvontaan liittyy tällöin kunnallisoikeudellisia kysymyksiä siitä, tuleeko kunnallista päätöksentekoa valvoa, onko valvonnalle todellista tarvetta, millä intensiteetillä valvontaa tulisi suorittaa, ja ketkä saavat kuntaa valvoa. Yhtenä kunnan jäsenen valvontakeinona voidaan pitää kunnallisvalitusta, kun taas hallintovalitus on oikeussuojakeino.²³⁹ Kunnallisvalitus on paitsi kunnan jäsenen valvontakeino, se on myös valtionvalvontaa, lainalaisuuden turvaamista ja oikeussuojan antamista. Valitus, joka on tehty kunnan jäsenen ominaisuudessa, toteuttaa kunnan jäsenen valvontatehtävää, jonka juuret voidaan jäljittää kunnan jäsenen oikeuteen valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Tämä kunnallisvalituksen luonteenpiirre erottaa sen hallintovalituksesta, jossa taas keskeistä on oikeussuojan antaminen.²⁴⁰

Sitä, minkälaista valitus-, tai valvontajärjestelmää kunnassa korostetaan, voidaan pitää esimerkkinä siitä, minkälaisia arvoja kunnassa laitetaan kunnallisen itsehallinnon käsitteen alle. Olennaisena voidaan pitää sitä korostetaanko valvonnassa irtiottoa valtiosta, vai

²³⁵ Niemivuo ym 2010, 276–277.

²³⁶ Niemivuo ym 2010, 283.

²³⁷ Syrjänen 1999, 116.

²³⁸ Hautamäki 2004, 114.

²³⁹ Mäkinen 2010, 4.

²⁴⁰ Mäkinen 2010, 25.

asukkaan tai kunnan jäsenen roolia. Varsinkin valtion valvonnan ja kunnallisen itsehallinnon välille haetaan tasapainoa, sillä oikeusvaltiossa valvontamuodon on otettava huomioon myös kunnallinen itsehallinto. Samalla on kyse jäsenen oikeudesta valvoa kunnallista päätöksentekoa ja toimintaa.²⁴¹ Käsiteltäessä vaikuttamismahdollisuuksia kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on helpointa hyväksyä kunnan asukkaan suorittama valvonta, tällöin lähtökohtana on kunnallisen itsehallinnon perustana oleva asukkaiden itsehallinto. Valitusta voidaan pitää kunnan jäsenen viimekäteisenä vaikuttamis- tai valvontakeinona ennen varsinaista muutoksenhakua hallinto-oikeudesta.

Kunnallisvalitusta voidaan pitää myös tapana viivyttää tärkeitä hankkeita, jolloin puhtaan haittavalituksista. Tämä näkökulma esiintyy usein poliittisella tasolla ja käytännön toimijoiden keskuudessa, joiden näkökulmasta on esitetty vaatimuksia kunnallisvalitusjärjestelmän muuttamisesta siten, että valitukset estettäisiin sellaisessa tilanteessa, jossa valitukset eivät enää käytännössä vaikuta tärkeisiin hankkeisiin muuten kuin niitä viivästyttämällä.²⁴²

Kunnallisvalitus on toisaalta myös asianosaisvalituksen muoto, jolloin esiin nousee tarve arvioida kunnallisvalituksen erityispiirteitä myös asianosaisen oikeusturvanäkökulmasta. Kunnallisvalitusta voidaan myös pitää valtion valvonnan muotona. Tällöin kyse on lähinnä kuntalaisten oikeussuojan takaamiseen ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen liittyvästä valvonnasta. Valvontaa toteuttaa hallinto-oikeus, jonka tutkittavaksi kuntalainen on saattanut kunnan tekemän päätöksen.²⁴³

MRL:n myötä valtion viranomaisten ja kunnan suhde muuttui valtion valvonnan muuttuessa osittain ennalta-ohjaukseksi vuosittaisten ELY-keskuksen ja kunnan välisten kehittämiskeskustelujen ja tapauskohtaisten neuvottelujen myötä. Nykyisellään valtion valvonta keskittyy valtakunnallisesti tärkeiden tavoitteiden tavoitteiden huomiointiin, jolloin näiden tavoitteiden toteuttamista valvotaan maakunta- ja kuntakaavoituksessa.²⁴⁴ MRL:n myötä ei alustusmenettely kuitenkaan poistunut kokonaan, maakuntakaavat ja kuntien yhteiset yleiskaavat alistetaan edelleen ympäristöministeriön vahvistettavaksi (MLR 31 § ja 47 §). Teoreettisesti kaavojen alustusmenettely tarkoitti sekä laillisuuden

²⁴¹ Mäkinen 2010, 23.

²⁴² Mäkinen 2010, 190–191.

²⁴³ Harjula & Prättälä 2012, 738.

²⁴⁴ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 718.

että tarkoituksenmukaisuuden tarkistamista, käytännöstä kuitenkin tarkoituksenmukaisuuteen perustuvat vahvistamatta jättämiset olivat harvinaisempia.²⁴⁵

ELY- keskuksilla on sekä valitus- että oikaisukehoitusmahdollisuus kuntien kaavapäätöksiin. Oikaisukehoitusmenettelyssä ELY-keskus voi kehottaa kuntaa harkitsemaan uudelleen päätöksensä oikeellisuutta, kun päätös on ELY- keskuksen arvion mukaan väärän harkinnan perusteella lainvastainen. Kysymys on tällöin esimerkiksi laatutasoltaan niin huonosta kaavapäätöksestä, ettei se täytä lain asettamia vähimmäisvaatimuksia tai ei ota riittävällä tavalla huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Kehotuksen antamiselle on oltava edellytyksenä se, että on yleisen edun mukaista ottaa asia uudelleen päätettäväksi. Kehotuksen jälkeen kunta ottaa asian uudelleen päätettäväksi.²⁴⁶

Alistusmenettelyn poistumisen myötä kunnan vastuu kaavapäätösten laadusta korostuu ja samalla korostuu kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien täysimääräinen hyväksikäyttäminen suunnitteluprosessin aikana.²⁴⁷ Toisaalta Syrjänen kirjoitti vuonna 1999 että valitustien muuttuminen, ja samalla kaavapäätösten alistamismenettelyn poistaminen, tarkoittavat sitä, että kuntien hallintomenettelyssä tekemien kaavapäätösten laatutasoon ei voida saada muutosta. Hallintolainkäytössä valitusviranomainen harkitsee vain kaavan lainmukaisia sisältövaatimuksia, jolloin juuri ja juuri laillisuuden ylittävät kaavat on jätettävä voimaan. Syrjäsen mukaan tuomioistuin ei voi vaatia kaavalta parempaa laatutasoa.²⁴⁸

5.3 Muutoksenhaku

Kuntalaisen muutoksenhakuoikeutta pidetään niin olennaisena oikeusturvan muotona, että sen yleiset takeet on määritelty perusoikeussäännöksiin perustuslain 21.1 §:ssä: ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”. Kunnan jäsenen valitusoikeutta tuleekin tarkastella sekä perusoikeuskysymyksenä (oikeus osallistua ja vaikuttaa) ja kunnallista itsehallintoa koskevana kysymyksenä²⁴⁹.

²⁴⁵ Mäkinen 2010, 41.

²⁴⁶ Jääskeläinen ja Syrjänen 2010, 720.

²⁴⁷ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 110.

²⁴⁸ Syrjänen 1999, 194.

²⁴⁹ Mäkinen 2010, 14.

Hallintopäätöksessä viranomainen soveltaa lainsäädäntöä yksittäistapaukseen. Oikeudellisessa ratkaisussa otetaan kantaa siihen, mitä yksittäistapauksessa, esimerkiksi hallintopäätöksessä, on pidettävä oikeusjärjestyksen mukaisena. Tällöin haetaan oikeudenmukaisuutta normien avulla. Harkinnalla pyritään ennen kaikkea parantamaan päätöksenteon laatua, sillä kaavapäätöksissä pyritään mahdollisimman hyviin, ja mahdollisimman hyvin kaikkien osapuolten kannalta tyydyttäviin ratkaisuihin.²⁵⁰

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän jälkikäteisellä oikeussuojalla pyritään korjaamaan jo tehty virhe, laiminlyönti tai lainvastaisen menettelyn takia tehty lainvastainen päätös. Korjaavat takeet koskevat jo tehtyjä päätöksiä ja niissä käytettyjä menettelyjä tai toimintaa, tarkoituksena on korjata menettely tai päätös, joko oikaisemalla, muuttamalla tai kumoamalla päätös. Jälkikäteisen oikeussuojan keinoina voidaan pitää esimerkiksi päätöksen alistamista, kunnallisvalitusta, hallintokantelua ja itseoikaisua.²⁵¹

Ekroosin ym. mukaan kunnan jäsenen valitusoikeus on tyypillisimmillään kaava-asioissa. Kunnalla taas on kaavoituksesta ja rakentamisen ohjauksesta vastaavana itsehallintoyksikkönä yksinomainen valitusoikeus päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymisen.²⁵² Hallinto-oikeudet käsittelevät valitukset, jotka koskevat kunnan päätöstä kaavan hyväksymisestä. Jatkovalitukset näistä päätöksistä tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁵³ Valitustie on erilainen valitettaessa maakuntakaavasta tai kuntien yhteisestä yleiskaavasta, tällöin haetaan muutosta kaavan hyväksyneen toimielimen päätöksestä ensin ympäristöministeriöstä ja sitten korkeimmasta hallinto-oikeudesta.²⁵⁴ Hallberg ym. pitävät kavoja koskevan muutoksenhaun keskittämistä hallinto-oikeuksiin oikeusturvan kannalta MRL:n tärkeimpänä muutoksena.²⁵⁵

Oikaisumenettely on useimmiten välttämätön esivaihe ennen varsinaista muutoksenhakua valittamalla. Erityisesti pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä käytetään kunnan toimielinten päätösten ensi vaiheen oikeusturvamenettelynä. Vain kunnanvaltuuston päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen, täten

²⁵⁰ Syrjänen 1999, 260.

²⁵¹ Husa & Pohjalainen 2008, 258.

²⁵² Ekroos ym 2002, 50.

²⁵³ Prusi 2013, 125–126.

²⁵⁴ Ekroos ym 2002, 50.

²⁵⁵ Hallberg ym, 2006, 8.

kunnan yleiskaavaa ja asemakaavaa koskeva päätös on aina suoraan valituskelpoinen päätös.²⁵⁶ Muutoksenhakusta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä säädetään MRL:n 188 §:ssä. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädetyllä tavalla siirretty kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.²⁵⁷

Muutoksenhakekeinona kaavoitukseen liittyvissä asioissa on kunnallisvalitus. Haettaessa muutosta kaavapäätökseen voidaan kunnallisvalitus tehdä vain laillisuusperusteella, ja valituksessa on mainittava valitusajan kuluessa se, millä perusteella päätöksen kumoamista vaaditaan. Kunnallisvalituksessa ei voida ottaa huomioon sellaista virheellisyttä jota valituksessa ei ole mainittu.²⁵⁸ Esimerkiksi, jos valitusperusteena on esteellisyys, on siihen vedottava ennen valitusajan umpeutumista ja valituksessa on mainittava että päätöksen kumoamista vaaditaan esteellisyysperusteella.²⁵⁹ Kunnallisvalitus on kassatorinen muutoksenhakekeino, eli valitusviranomainen ei voi korvata kunnan päätöstä omallaan, se voi virheellisyyden havaitessaan vain kumota päätöksen ja palauttaa asian kunnan uudelleen käsiteltäväksi. Kunnallinen itsehallinto edellyttää, että kunnan viranomaiselle tai valtuustolle annetaan mahdollisuus harkita asia uudelleen.²⁶⁰

Kunnallisvalituksen on voinut korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tehdä esimerkiksi tapauksessa, jossa kunta luopui maanomistajan aloitteesta vireille tulleen kaava muutoksen valmistelusta. Tällöin kunnallisvalitus tehtiin kunnan viranomaisen ratkaisusta jolla vireille tulleen kaavahankkeen valmistelu keskeytettiin.²⁶¹

Mäenpää liittää kunnallisvalituksen kunnalliseen itsehallintoon ja demokratiaan. Kunnallisvalituksen erityispiirteet liittyvät täten pyrkimykseen ottaa huomioon kunnallisen itsehallinnon erityispiirteet ja kunnallisen päätöksenteon vapaus. Kunnallisvalituksen kanalta kunta nähdään jäsentensä yhteisönä, jonka päätöksenteon valvonta on jokaisen kuntalaisen intressissä. Kunnallisvalituksen voikin tehdä kuka tahansa kunnan jäsen, valitusoikeutta ei ole rajattu asianosaisiin tai osallisiin.²⁶² Varsinkin ympäristöasioissa on nähty tarve laajentaa valitusoikeuksia vielä kunnan jäsenyyttäkin laajemmalle, täten MRL:n mukaan kaavan hyväksyvästä päätöksestä voivat valittaa myös rekisteröidyt paikalliset ja

²⁵⁶ Mäenpää 2008, 300.

²⁵⁷ Prusi 2013, 316.

²⁵⁸ Mäenpää 2008, 304.

²⁵⁹ Matilainen 2014, 103.

²⁶⁰ Harjula & Prättälä 2012, 735.

²⁶¹ KHO:2009-T-2628

²⁶² Mäenpää 2008, 303.

alueelliset yhteisöt toimialaansa kuuluvista asioista toimialueellaan. Maakunnan liitolla on valitusoikeus kuntatason kaavapäätöksistä silloin, kun kaavan sisällölliset vaikutukset ulottuvat sen alueelle. Sama valitusoikeus koskee myös naapurikuntia joiden alueelle vaikutukset ulottuvat. Maakuntakaavan hyväksymisestä taas valitusoikeus on myös valtakunnallisella yhdistyksellä silloin, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttöta-voitteiden vastaisesta kaavaratkaisusta.²⁶³

Kaavavalituksissa noudatetaan yleistä, kuntalain 93 §:n mukaista, 30 päivän valitusaikaa. Valitusajan katsotaan alkavan siitä kun asianosainen saa tiedon kaavan hyväksymisestä. Tiedonsaannista säädetään MRL:n 188.5 §:ssä: ”Kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.”.

Muun kunnallisen toimielimen kuin kunnanvaltuuston päätöksestä tehdään hallintovalitus. Hallintovalituksen valitusoikeus on kunnallisvalitusta suppeampi, hallintovalituksen voi tehdä vain asianosainen eli se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta päätös koskee. Hallintovalituksen voi tehdä vain lopullisesta hallintopäätöksestä ja se rajoittuu laillisuus-kysymyksiin. Toisin kuin kunnallisvalitus, hallintovalitus myös lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, tosin hallinto-oikeus voi määrätä tästä poikkeuksen.²⁶⁴

Valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin viranomaisen toimialue kuuluu. Valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä määräytyy yleisten jatkovalitusta koskevien oppien mukaisesti, jos kunnanvaltuuston päätös katsotaan lailliseksi, on jatkovalitusoikeus sillä, joka on alkuperäisen valituksen tehnyt. Sellaisesta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kunnanvaltuuston päätös on todettu lainvastaiseksi, valitusoikeus on jokaisella kunnan jäsenellä.²⁶⁵

Yksi tärkeä valitusperuste maanomistajien kannalta kaikissa kaavamuodoissa on kohtuullisuus. Kaavoitus ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta haittaa, joka voidaan välttää syrjäyttämättä kaavan tavoitteita tai vaatimuksia. Maakunta- ja yleiskaavan osalta kohtuuttomuuskielto on ehdoton, ja asemakaavan osalta suhteellinen. Myös yhdenvertaisuutta tai maanomistajien tasapuolista kohtelua voi-

²⁶³ Mäkinen 2010, 59.

²⁶⁴ Mäenpää 2008, 302–303.

²⁶⁵ Harjula & Prättälä 2012, 509.

daan käyttää muutoksenhakuperusteena kaava-asioissa, vaikka kaava-asioissa, kuten ympäristöasioissa ylipäätään, yhdenvertaisuus ei voi aina toteutua täydellisesti ympäristön rajallisuuden vuoksi.²⁶⁶

²⁶⁶ Ekroos & Majamaa 2005, 830–831.

6 Johtopäätökset ja jatkotutkimus

6.1 Kunnan päätösvalta

Kunnan päätösvalta perustuu sekä perustuslaissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon, että kuntalain säädöksiin kunnan toimialasta. Kunnan päätösvalta toteutuu erityisesti kaavoituksessa jossa valtion valvontaa on maankäyttö- ja rakennuslailla (MRL) vähennetty.

Kaavoituksen strateginen tärkeys teki siitä aiemmin tarkasti valvottua. Ennen maankäyttö- ja rakennuslakia kaikki kaavat alistettiin valtion hyväksyttäväksi. Maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan kunta päättää itse sellaisista kunnallisista kaavoista joihin ei liity tärkeitä alueellisia tavoitteita. Voidaankin sanoa että kunnalla on alueellaan kaavitusmonopoli, eli sekä oikeus että velvollisuus laatia asemakaava.²⁶⁷ Täyttä vapautta kunnalla ei edelleenkään ole, paitsi että kaavan tulee olla lain ja asetusten mukainen, vaikuttavat päätöksentekoon sekä valtio että kunnan asukkaat. Vaikka valtion valvontaa on kevennetty, vaikuttaa valtio edelleen kaavoitukseen, painopisteen ollessa jälkivalvonnan sijasta etukäteisessä neuvonnassa ja ennakko-ohjeuksessa.²⁶⁸

Sekä perusoikeudet että kunnallinen itsehallinto johdetaan samasta lähteestä eli perustuslaista. Lakiin perustuen kunta on itsehallinnollinen yksikkö, jolla on itsenäinen päätösvalta toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tämä päätösvalta on kuitenkin lähtökohtaisesti johdettavissa takaisin kunnan asukkaaseen koska perustuslain mukaan kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kunnan ja valtion saadessa valtansa samasta lähteestä, eli perustuslaista, ei voida lähteä siitä näkökulmasta että kuntien valta olisi valtiosta johdettua ja täten jotenkin valtion valtalalle alisteista²⁶⁹. Toisaalta kuitenkin kuntien valta on ylhäältä annettua koska se on lailla säädettyä, toisaalta kuntajärjestelmä on kansalaisten tarpeista rakennettu järjestelmä. Kunnan ja valtion tehtävät on lailla jaettu, ja kunnalle suoraan annetut tehtävät ovat sellaisia, joille paikallisuus tuo tiettyä lisäarvoa ja joissa päätöksenteon paikallisuus hyödyttää kaikkia osapuolia. Erityisesti päätöksenteon paikallisuus hyödyttää kuntalaisia, jotka voivat käyttää suoria vaikutusmahdollisuuksia.

²⁶⁷ Prusi 2013, 61.

²⁶⁸ Prusi 2006, 263-265.

²⁶⁹ Heuru ym 2001, 63.

Kaavoitusta pidetään yhtenä tärkeimmistä kunnalla olevista tehtävistä ja itsehallinnon kannalta tärkeänä strategisen johtamisen välineenä²⁷⁰. Kuntatason kaavoitus on niin lähellä kuntalaisen elinpiiriä että kuntalaisen katsotaan asianosaisena ja osallisena olevan kaavoituksessa tärkeä tietolähde. Kaavoituksessa valta onkin siirtynyt valtion valvon-
nasta kunnalle ja tätä kautta kuntalaisille. Syrjäsen mukaan alistusmenettelyn poistami-
nen ja valitustien muuttaminen hallinto-oikeuksille ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton
koska tuomioistuimet eivät voi vaatia kaavalta parempaa laatutasoa. Hallintolainkäytössä
valitusviranomaisen harkitsee vain sitä täyttääkö kaava lain sille asettamat sisältövaati-
mukset.²⁷¹ Toisaalta alistusvelvollisuuden poistaminen tarkoitti myös sitä että päätöksen-
teon ennustettavuus ja yhtenäinen hallintokäytäntö tulivat vaikeammin saavutettaviksi²⁷².
Syrjäsen teos on kuitenkin kirjoitettu ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa
joten hänen mielipiteensä ovat ajalta ennen kuin lain vaikutuksia on voitu käytännössä
todeta.

Perusoikeudet ohjaavat kunnallista päätöksentekoa luomalla sille sellaista kehikkoa,
jonka ulkopuolelle päätöksenteossa ei voida mennä. Kunnallisessa päätöksenteossa on
otettava huomioon hyvän hallinnon perusperiaatteet, muun muassa omaisuudensuoja,
kuntalaisten oikeus osallistua omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä oi-
keusturva. Perusoikeudet määrittävät myös kunnalle annettua harkintavaltaa, ja vaikka
maankäyttö- ja rakennuslain sanamuodot takaavat joustavuuden ja jättävät kunnalle pal-
jon harkintavaltaa, ei harkintavaltaa voi käyttää mielivaltaisesti. Kaavoituksen osalta eri-
tyisesti luottamuksensuoja on ongelmallinen koska muuttuva ympäristö ja kehitys tar-
koittavat sitä että pysyvyys ei kuulu kaavoituksen luonteeseen.²⁷³ Paras tae kuntalaisten
oikeusturvalle onkin hyvin toimiva kunnallishallinto, jota ei koskaan voida korvata jälki-
käteisellä oikeusturvalla²⁷⁴.

6.2 Kunnan asukkaiden itsehallinto

Kuntalaisille taataan lainsäädännössä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia heitä kos-
kevaan päätöksentekoon. Osallistumisen taso kuitenkin riippuu kuntalaisista itsestään.
Toimiva demokratia edellyttää vastavuoroisuutta, mutta pelkällä lainsäädännöllä ei voida

²⁷⁰ Prusi 2013, 6.

²⁷¹ Syrjänen 1999, 194.

²⁷² Syrjänen 1999, 115.

²⁷³ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 62

²⁷⁴ Mäkinen 2010, 36.

velvoittaa ihmisiä osallistumaan edes omaa asuinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Voitaneen kuitenkin todeta että yleisesti ihmiset ovat kiinnostuneita heitä lähellä olevista asioista, esimerkiksi oman korttelialueensa kehittämisestä. Tästä syystä MRL:n tavoitteeksikin on asetettu hyvän elinympäristön kehittäminen.

Kunnan itsehallinnon ilmentymänä voidaan pitää kuntien oikeutta päättää itse hallinnostaan, eli kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Kunnan ylin toimielin, valtuusto, saa valtuutensa kuntalaisilta kunnallisvaaleissa, kuten kuntalain 1 §:ssä säädetään. Kuntalaiset ovat paitsi kunnan asukkaita, myös asianosaisia ja osallisia. Osallisen käsite on maankäyttö- ja rakennuslaissa esitelty käsite joka laajentaa asianosaisten käsitettä. Osallisia ovat kaikki sellaiset tahot joiden elinpiiriin kaavoitus vaikuttaa.²⁷⁵ Osallisia voivat olla myös viranomaistahot. Osallisen ei tarvitse olla asianosainen, eli kaavoitukseen liittyvän päätöksen ei tarvitse suoraan koskea osallisen etua tai oikeutta. Osallisen käsitteen lisäys lakiin on omiaan edistämään lain tarkoitusta, eli kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Elinympäristö on tärkeä myös laajempänä käsitteenä kuin asukkaiden asuinympäristönä tai maanomistuksena. Asukkaiden on tärkeä päästä osallistumaan kaavojen ympäristön suunnitteluun. Kuntalaisten on tarkoitus, ja tarkoituksenmukaista, ohjata kaavoitusta etukäteen vaikuttamalla. Tiedotuksen ja viestinnän lisääminen onkin yksi lainsäätäjän tarkoituksista uutta kuntalakia säädettyä. Tiedotuksen ja viestinnän tavat kuitenkin jätetään kunnan harkintaan.²⁷⁶

Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole pelkästään kuntalaisille myönnettyjä, subjektiivisia oikeuksia, vaan niihin liittyy myös vastuuta. Perustuslain 20.1 §:ssä säädetään, että vastuu luonnosta ja ympäristöstä kuuluu kaikille. Tästä voidaan vetää se johtopäätös, että kuntalaisten on itse oltava aktiivisia vaikuttajia oman elinympäristönsä suhteen. Valitus esimerkiksi kaavoitukseen vaikuttavasta päätöksestä ei voi perustua kuntalaisen omaan passiivisuuteen. Esimerkkinä passiivisuudesta voidaan pitää Helsingin Sanomissa 24.5.2014 julkaistua mielipidekirjoitusta, jossa kritisoitiin Sulkavan kunnan päätöstä perustaa moottoriturheilurata kunnan alueelle. Kirjoituksesta käy ilmi että päätös tuli yllätyksenä kunnan kesäasukkaille, jotka eivät olleet seuranneet kunnan tiedotuskanavana käyttämiä kunnan nettisivuja. Kirjoittajien mielestä kyse on olemattomasta kuntademokratiasta, kun asukkaille haitallinen hanke on toteutettu asianosaisten selän takana. Mielipidekirjoituksesta saatujen tietojen perusteella voisi myös vetää sen johtopäätöksen, että kirjoittajat olettivat

²⁷⁵ Ekroos ym 2002, 209.

²⁷⁶ HE268/2014 vp, 158.

tiedotuksen ja tiedonjaon olevan kokonaan kunnan vastuulla ja että heillä itsellään ei ollut minkäänlaista vastuuta ottaa selvää kunnan toiminnasta muulloin kuin kesäaikana. Näillä tiedoilla voisi esittää kirjoittajille kysymyksen siitä, miten he itse kokevat kantavansa perustuslailla määritellyn vastuun omasta ympäristöstään.²⁷⁷ Tämän kaltainen vaikutusmahdollisuuksien käyttämättä jättäminen tai osattomuuden tunne olisi erityisesti kaavoituksessa mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde.

6.3 Kunta – valtio – asukkaat ja kaavoitus

Tehdessään kaavoitukseen liittyviä päätöksiä kunta tasapainoilee toisaalta valtion, ja toisaalta asukkaidensa tarpeiden ristipaineissa. Valtion voidaan katsoa ajavan laajempia valtakunnallisia asioita ja etuja, kunnan asukkaiden taas katsotaan ajavan paikallisia etuja ja asioita. Toisaalta, varsinkaan kaavoituksessa, ei voida olettaa kunnan asukkaan ajavan pelkästään yleistä hyvää, vaan on nähtävä kuntalainen myös omaa taloudellista etuaan ajavana osallisena.

Alueiden suunnittelu rakentuu ylhäältä alaspäin siten, että ylimpänä ovat valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset tavoitteet. Näiden alla maakunnan liiton laatimat ja hyväksymät maakuntakaavat, joihin perustuvat kuntatason kaavat eli yleiskaava ja asemakaava. Yleiskaavassa korostu valtion ja kunnan suhde koska yleiskaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Kaavoista ainoastaan maakuntakaavat ja kuntien yhteiset yleiskaavat alistetaan edelleen vahvistettavaksi, vahvistusviranomaisena toimii ympäristöministeriö. Kuntaan kohdistuvan suunnittelun tulisi kuitenkin lähteä alhaalta ylöspäin kuntalaisten tarpeista.

Päätösvalta kuuluu kunnalle, mutta kunta ja valtio voivat ajautua vastakkain kaavoitukseen liittyvissä asioissa. Valtio voi, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vedoten, painostaa kuntaa hyväksymään sille epämiellyttäviä kaavaratkaisuja. Toisaalta kunta ja valtio voivat edustaa ristiriitaisia pyrkimyksiä myös maanomistajan ominaisuudessa.²⁷⁸

²⁷⁷ Helsingin Sanomat, Mielipidekirjoitus ”Ovatko hallinto-oikeudet kuntien kumileimasimia?” lauantaina 24. toukokuuta 2014.

²⁷⁸ Syrjänen 1999, 176.

Osallistumisella tarkoitetaan toimijoiden mukanaoloa kaavan suunnittelussa. Toimijoita ovat muun muassa osalliset, luottamushenkilöt ja kaavoitusta ohjaavat viranomaiset. Toimijoilla voi olla useita rooleja ja myös osallistuminen voi saada useita eri muotoja. Vuorovaikutus taas tarkoittaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä eri toimijoiden kesken.²⁷⁹

Asukkailla on myös oikeus valvoa julkista valtaa. Kuntalaiselle valitus on viimekätinen vaikuttamis- tai valvomiskeino ja taustatuki sille että asiat hoidetaan laillisesti, ja että osallistumis- ja vaikuttamiskeinot otetaan kunnissa vakavasti.²⁸⁰ Kuntalaiset tulisikin nähdä aktiivisina subjekteina jotka ottavat osaa hallinnon ja palveluiden kehittämiseen.

Kaavoitusta ja sen vaikutusta on tutkittu paljon ja siitä on kirjoitettu paljon, tutkimusaiheena se on kuitenkin edelleen mielenkiintoinen. Ympäristön muuttuva luonne ja rakennusmenetelmien kehitys tarkoittavat sitä että myös kaavoitus on luonteeltaan jatkuvasti muuttuvaa.

²⁷⁹ Osallistumisen seuranta ja arviointi kaavoituksessa. Case Tampere. OSSE-loppuraportti. 4-5.

²⁸⁰ Mäkinen 2010, 30.

7 Lopuksi

Uudessa, toukokuussa 2015 voimaan tulevassa kuntalaissa (410/2015) vahvistetaan demokratiaa lisäämällä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja, ja myös pyritään lisäämään vuorovaikutusta kuntalaisten ja kunnan päättäjien välillä. Laki myös korostaa tiedottamisen ja viestinnän roolia osallistamisessa. Kuitenkin samoin kuin vanhassa kuntalaissa (365/1995), jättää laki kunnille harkintavaltaa sen suhteen miten nämä kunnissa käytännössä toteutetaan. Sama koskee tiedotusta, sen tärkeys tunnustetaan mutta toteutamistapa jätetään kuntien päätettäväksi.

Olisikin mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde tutkia miten uusi laki vaikuttaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin esimerkiksi kaavoitukseen liittyvissä asioissa. Lainsäätäjä kun on selkeästi uudessa kuntalaissakin viestinyt kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien tärkeydestä. Toinen mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi se kuinka uusi kuntalaki onnistuu osallistamaan kuntalaisia osallistumaan heidän elinympäristöönsä vaikuttamaan päätöksentekoon.